

# Nadzor nad policijo in reševanje pritožb zoper njeno delo



Amnesty International Slovenije

September 2004





Amnesty International  
Slovenije

Državlanski nadzor nad policijo – priporočila za Slovenijo

# Nadzor nad policijo in reševanje pritožb zoper njeno delo

LJUBLJANA, september 2004

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

351.74:65.012.7

ZIDAR, Katarina

Nadzor nad policijo in reševanje pritožb zoper njeno delo / [vodja projekta Katarina Zidar]. - Ljubljana : Društvo Amnesty International Slovenije, 2004. - (Državlanski nadzor nad policijo - priporočila za Slovenijo)

ISBN 961-6544-00-4

1. Gl. stv. nasl.

216164352

# Kazalo

Uvodna beseda.....	7
Predgovor.....	9
I. POLICIJA V DEMOKRATIČNI DRUŽBI	
1. Organizacija in delovanje policije v Sloveniji .....	13
2. Izhodišče razumevanja policijske dejavnosti .....	17
3. Odgovornost policije .....	21
3.1. Nadzor policije v Sloveniji .....	24
3.1.1. Notranji nadzor .....	24
3.1.2. Sodni nadzor in nadzor državnega tožilstva .....	24
3.1.3. Varuh človekovih pravic RS .....	27
3.1.4. Državni zbor in ministrstvo za notranje zadeve .....	29
3.1.5. Državljanski nadzor policije .....	30
3.1.5.1. Neposredna odgovornost policije skupnosti .....	31
3.1.5.2. Transparentnost .....	35
3.1.5.3. Reševanje pritožb zoper policijo .....	36
3.1.5.4. Monitoring policijske dejavnosti .....	37
4. Preiskovanje grdega ravnanja policije in zagotavljanje odgovornosti policistov za kršitve .....	39
4.1. Dolžnost države, da izvede temeljito in učinkovito preiskavo grdega ravnanja po 3. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin .....	39
4.2. Zahteve drugih mednarodnih dokumentov .....	42
4.3. Preiskovanje grdega ravnanja policije v Sloveniji .....	45
II. DRŽAVLJANSKI NADZOR NAD REŠEVANJEM PRITOŽB ZOPER POLICIJO	
1. Uvod .....	57
1.1. Metodologija .....	58

1.2. Državlanski nadzor nad preiskovanjem pritožb .....	60
1.3. Pritožbeni mehanizem - več kot preiskovanje pritožb .....	64
<b>2. Reševanje pritožb zoper policijo v Sloveniji - pomanjkljivosti v normativni ureditvi in njeni implementaciji .....</b>	<b>67</b>
2.1. Normativna ureditev reševanja pritožb zoper policijo v Sloveniji ....	67
2.1.1. Vložitev pritožbe .....	69
2.1.2. Preverjanje pritožbe na policiji in poskus pomiritve s pritožnikom .....	69
2.1.3. Postopek na ministrstvu za notranje zadeve .....	70
2.1.4. Poročanje javnosti o reševanju pritožb, evidentiranje pritožb in nadzor nad izvajanjem pritožbenega postopka .....	74
2.2. Pomanjkljivosti v normativni ureditvi postopka in njeni implementaciji ter priporočila za izboljšanje .....	76
2.2.1. Nekatero splošne ugotovitve .....	77
2.2.2. Vložitev pritožbe .....	80
2.2.2.1. Način vložitve pritožbe .....	80
2.2.2.2. Nadzor nad 'zavržbami', ki jih pravilnik ne predvideva .....	81
2.2.2.3. Presojanje suma storitve kaznivega dejanja, ki se ga preganja po uradni dolžnosti .....	82
2.2.3. Pomiritveni postopek .....	82
2.2.3.1. Vloga policista v postopku pomiritve .....	83
2.2.3.2. (Ne)konstruktivno reševanje 'spora' v pomiritvenem postopku .....	84
2.2.3.3. Vabilo na razgovor .....	84
2.2.3.4. Rok za izvedbo pomiritvenega postopka .....	85
2.2.3.5. Usposabljanje »mediatorjev« in nadzor nad pomiritvami .....	85
2.2.4. Preverjanje pritožbe .....	85
2.2.4.1. Zagotavljanje nepristranskosti policistov, ki sodelujejo v preverjanju .....	86
2.2.4.2. Vloga uslužbencev ministrstva v preverjanju pritožbe ...	87
2.2.4.3. Vloga in pooblastila pooblaščenca ministra (vodje senata) pri preverjanju pritožbe .....	87
2.2.4.4. Mnenje strokovne službe policije .....	88
2.2.5. Seje pritožbenih senatov .....	88
2.2.5.1. Usposobljenost predstavnikov javnosti za odločanje o pritožbi.....	89

2.2.5.2. Seznanitev predstavnikov javnosti s pritožbeno zadevo .....	90
2.2.5.3. Sodelovanje policijskega sindikata pri odločanju o pritožbi.....	90
2.2.5.4. Prisotnost pritožnika in policista na seji senata.....	91
2.2.5.5. Pravice pritožnika in policista na seji senata .....	92
2.2.5.6. Podučitev pritožnika in policista o postopku obravnave pritožbe .....	93
2.2.5.7. Dolžnost senata, da ugotovi dejansko stanje .....	93
2.2.5.8. Neustrezno kratek rok za reševanje pritožbe na ministrstvu .....	94
2.2.5.9. Pristop k obravnavi pritožbe .....	95
2.2.5.10. Obravnavanje nerelevantnih vprašanj na seji senata ..	95
2.2.5.11. Sprejemanje odločitev na podlagi pomanjkljivo ugotovljenega dejanskega stanja in vprašanje dokaznega bremena .....	96
2.2.5.12. Utemeljitev odločitve o pritožbi na seji senata .....	97
2.2.5.13. Ovire za videz nepristranskosti in objektivnosti obravnavanja pritožbe .....	98
2.2.6. Nadzor pritožbenega postopka in njegove učinkovitosti .....	99
2.2.6.1. Nadzor nad reševanjem pritožb .....	99
2.2.6.2. Nadzor nad sistemskimi kršitvami in problemi, ki izhajajo iz pritožb .....	100
2.2.6.3. Zagotavljanje zaupanja javnosti v pritožbeni sistem ..	100
2.2.7. Poročanje in evidentiranje.....	100
2.2.7.1. Poročanje javnosti o vseh pomembnih vprašanjih, povezanih z reševanjem pritožb .....	100
2.2.8. Informiranje državljanov o pritožbenem postopku - odprtost pritožbenega sistema.....	101
2.2.8.1. Spletne strani ministrstva za notranje zadeve in policije .....	102
2.2.8.2. Zloženka o novem postopku reševanja pritožb zaradi ravnanja policistov .....	103
2.2.8.3. Posredovanje informacij o pritožbenem postopku s strani policistov preko telefona .....	103
<b>3. Učinkovit pritožbeni sistem - izhodišča za reformo v Sloveniji.....</b>	<b>107</b>
3.1. Nekatero splošne ugotovitve .....	108
3.2. Neodvisnost in integriteta pritožbenega telesa .....	112

3.2.1. Neodvisnost pritožbenega telesa .....	115
3.2.2. Javni ugled in integriteta pritožbenega telesa .....	118
3.3. Učinkovitost pritožbenega mehanizma .....	120
3.4. Transparentnost in odgovornost pritožbenega mehanizma .....	125
3.5. Dostopnost mehanizma za reševanje pritožb .....	129
3.5.1. Vložitev pritožbe .....	130
3.5.2. Nevarnost proti-obtožbe .....	133
3.6. Preiskave pritožb in druge preiskave, ki jih izvaja pritožbeno telo ...	135
3.7. Obravnava pritožbe .....	144
3.8. Neformalno reševanje pritožb zoper policijo .....	150
3.8.1. Bistveni elementi neformalnega reševanja pritožb zoper policiste .....	151
3.8.2. Prednosti neformalnega reševanja pritožb nad policijo .....	153
3.8.3. Nevarnosti neformalnega reševanja .....	153
3.9. Proaktivno delovanje pritožbenega mehanizma in pristojnosti, ki presegajo reševanje posamezne pritožbe .....	156
<b>4. Povzetek priporočil .....</b>	<b>159</b>
<b>Literatura .....</b>	<b>175</b>



## Uvodna beseda

*Amnesty International Slovenije si je zlasti zadnjih nekaj let v Sloveniji aktivno prizadevala za spremembe v delu policije, ki bi zagotovile večje varstvo človekovih pravic. Pri naših prizadevanjih smo se večkrat soočali z vprašanji, ki na prvi pogled morda ne izgledajo ključna za varovanje in spoštovanje človekovih pravic (npr. transparentnost policijskega dela, državljanski nadzor, odgovornost policije skupnosti, profesionalizacija policije), vendar pa v resnici pomenijo inherentni del demokratične policije, od katerega je v praksi pogosto odvisno, ali bodo pravice posameznika spoštovane in varovane ali kršene. Projekt Državlanski nadzor nad policijo – priporočila za Slovenijo, ki smo ga začeli septembra 2003 in ga zaključujemo s poročilom, ki je pred vami, je bil usmerjen v enega izmed takšnih vidikov demokratične policijske dejavnosti. Njegov namen je bil opozoriti na pomanjkljivosti v državljanskem in ponekod tudi širšem demokratičnem nadzoru policije; predlagati rešitve, ki bi te pomanjkljivosti odpravile, in vzpodbuditi pristojna telesa in druge dejavnike (pristojne državne organe in civilno družbo) k ustreznemu ukrepanju. Upam, da smo bili in da bomo v teh prizadevanjih uspešni.*

*Projekta ne bi mogli izvesti brez podpore nizozemske sekcije Amnesty International in njenega programa Police & Human Rights Program. Pri tem se posebej zahvaljujem Gerbrig Klos za vso podporo in potrpežljivost, ki jo je izkazala pri koordiniranju in načrtovanju projekta. Njegova izvedba prav tako ne bi bila mogoča brez dela, pogosto prostovoljnega, številnih posameznikov, ki se jim iskreno zahvaljujem za pomoč. Še posebej se želim zahvaliti Cristini Sganga in Goranu Klemenčiču, ki sta s svojimi nasveti in vzpodbudami pomembno vplivala na naše delo na področju policije in človekovih pravic, prav tako se zahvaljujem Bećirju Kečanoviću za strokovno pomoč pri izvedbi projekta ter prof. Albinu Igličarju in Aldu Milohniću za sodelovanje v recenzijski skupini. Zahvala gre tudi vsem prostovoljcem, ki so sodelovali pri projektu, zlasti še Velesi Tovšak in Aniti Ramšak, ki sta izvedli telefonsko anketo med policijskimi postajami, ter raziskovalcem in sodelavcem, ki so v ta projekt vložili svoje delo in energijo.*

*Ljubljana, septembra 2004  
Katarina Zidar*



# Predgovor

Policija kot represivni organ, ki najgloblje posega v človekove pravice, mora biti podvržena učinkovitemu nadzoru. Kljub temu, da poznajo demokratične družbe vrsto mehanizmov za nadzor nad policijo, smo se v projektu *Državlanski nadzor nad policijo - priporočila za Slovenijo* omejili na nadzor, ki ga nad delom policije posredno ali neposredno izvaja javnost. Prepričani smo namreč, da lahko o demokratičnosti policije govorimo šele takrat, ko je nad njo vzpostavljen učinkovit državljanski nadzor.

Državlanski nadzor zahteva aktivno vključevanje družbe v nadzorovanje in oblikovanje policijske dejavnosti. Njegov namen mora biti zagotavljanje zunanjega nadzora nad policijo, oblikovanje policijske dejavnosti v skladu z interesi skupnosti, v kateri se udejanja, okrepitev policijske profesionalnosti in zagotavljanje spoštovanja in učinkovitega varstva človekovih pravic. Državlanski nadzor mora biti vedno skladen z mednarodnimi in domačimi standardi varstva človekovih pravic.

Dejstvo, da smo se v tem projektu omejili na državljanski nadzor nad policijo, nikakor ne pomeni, da je to edini problem v zagotavljanju nadzora in odgovornosti policije v Sloveniji. Ravno nasprotno, Amnesty International (AI) je v svojih poročilih že večkrat opozorila, da Slovenija v številnih vidikih ne izpolnjuje mednarodnih zahtev na področju zagotavljanja odgovornosti policistov za mučenje in grdo ravnanje, predvsem pa na neučinkovitost preiskav teh primerov. Ta opozorila presegajo okvir državljanskega nadzora in zadevajo širši kontekst internega, upravnega in pravosodnega nadzora nad policijo, ki ga v okviru tega projekta nismo globlje proučevali. Po drugi strani je treba poudariti, da neučinkovito preiskovanje primerov policijskih kršitev ni izoliran problem, ampak je v veliki meri posledica nezadostne odprtosti policije državljanskemu nadzoru in pomanjkljivosti v nadzoru, ki bi ga nad policijo morali zagotavljati ministrstvo za notranje zadeve in pravosodni organi.

Projekt *Državlanski nadzor nad policijo - priporočila za Slovenijo* je nastal kot plod večletnih prizadevanj Amnesty International Slovenije za večje varstvo človekovih pravic v policijskih postopkih in za zagotavljanje odgovornosti za njihove kršitve. Njegov namen je bil proučiti razmere na področju

državlanskega nadzora nad policijo v Sloveniji in na podlagi domačih in mednarodnih standardov varstva človekovih pravic, primerjalno-pravnih ureditev ter ugotovitev stroke opozoriti na pomanjkljivosti v obstoječi ureditvi in predlagati načine za okrepitev te oblike nadzora nad policijo v Sloveniji.

Naše proučevanje je bilo usmerjeno predvsem na dve pomembni področji državlanskega nadzora: državljanski nadzor nad reševanjem in preiskovanjem pritožb zoper policijo in na monitoring policijskih prostorov za pridržanje. Vsako izmed področij je predstavljeno v svojem poročilu. Medtem ko se področje monitoringa nanaša na vprašanje preprečevanja mučenja in drugih oblik grdega ravnanja policije, v poročilu o državljanskem nadzoru nad pritožbami obravnavamo zlasti (ne pa zgolj) načine za zagotavljanje odgovornosti policije za kršitve človekovih pravic.

V poročilu, ki je pred vami, obravnavamo demokratičen nadzor nad policijo in reševanjem pritožb zoper njeno delo. V prvem delu poročila predstavljamo vlogo in nadzor policije v demokratični družbi ter nekatere probleme v preiskovanju policijskih kršitev in zagotavljanju odgovornosti policije v Sloveniji. Pri tem izhajamo iz ugotovitev Amnesty International in drugih institucij, ki se ukvarjajo z varstvom človekovih pravic. Kot bomo videli v nadaljevanju, se opozorila omenjenih institucij v veliki meri nanašajo na grdo ravnanje policije (*ill-treatment*), ki je tudi z vidika nadzora in zagotavljanja odgovornosti policistov za kršitve področje, glede katerega obstajajo v Sloveniji še vedno številni problemi in pomanjkljivosti. Prav zato je veliko pozornosti namenjeno vprašanju preiskovanja primerov domnevnega grdega ravnanja in zagotavljanju odgovornosti policistov za te kršitve človekovih pravic.

V drugem delu poročila natančneje analiziramo reševanje pritožb zoper delo policije. Pri tem ugotavljamo, da ima sistem reševanja pritožb zoper policijo, ki je učinkovit, transparenten in neodvisen, številne prednosti, ki omogočajo odpravljati nepravilnosti pri delu policije, zagotavljati transparentnost dela in nadzora policije ter izboljšati preiskovanje policijskih kršitev. Ker ta pomemben instrument državlanskega nadzora nad policijo po našem mnenju v Sloveniji ni ustrezno urejen, je velik del poročila namenjen ugotavljanju pomanjkljivosti v obstoječi ureditvi, analiziranju možnosti za njeno izboljšanje ter iskanju izhodišč za povsem nov pritožbeni mehanizem, ki bi ustrezal v nadaljevanju obravnavanim standardom.

I.

POLICIJA V DEMOKRATIČNI  
DRUŽBI



# 1. Organizacija in delovanje policije v Sloveniji

Slovenija se uvršča med države s centralizirano nacionalno policijo, ki je strogo hierarhično oblikovana in kot organ v njegovi sestavi institucionalno podrejena ministrstvu za notranje zadeve (v nadaljevanju: ministrstvo).<sup>1</sup> Zaradi močne centraliziranosti slovenske policije lokalne skupnosti praktično nimajo pomembnejšega vpliva na njeno delovanje.<sup>2</sup> Policijo vodi generalni direktor, ki je javni uslužbenec, imenuje in razrešuje ga vlada na predlog ministra za notranje zadeve (v nadaljevanju minister). Policijske uprave, ki na regionalni ravni opravljajo naloge policije, ne uživajo samostojnosti in tako ne pomenijo decentralizacije policije. Znotraj njih na določenem območju ali za določeno področje dela neposredno opravljajo naloge policije policijske postaje, ki so območne organizacijske enote policije. Med temi organizacijskimi enotami policije (generalna policijska uprava – policijska uprava – policijska postaja) obstaja strogo hierarhično razmerje.

Kljub svojevrstnemu položaju, ki ga zavzema policija kot organ neposredne državne prisile, je ustavnopravno v Sloveniji običajen del izvršilne veje oblasti, natančneje državne uprave. Tako ne uživa nobene posebne/dodatne avtonomije, razen tiste, ki ji jo ustava (120. člen)<sup>3</sup> in zakonodaja zagotavljata kot sestavnemu delu državne uprave - relativna samostojnost uprave.<sup>4</sup> V zvezi z razumevanjem te funkcionalne avtonomije je bilo v preteklosti kar nekaj odprtih vprašanj, o katerih na tem mestu ne bomo razpravljali. Ne glede na to pa želimo poudariti, da mora biti kljub nesporno potrebni operativni samostojnosti delovanja policije, slednja podrejena demokratičnemu nadzoru državnih organov in državljanov in tako ne sme delovati kot avtonomna organizacija, ki po lastni (samo)volji izvršuje oblast.

---

<sup>1</sup> Goran Klemenčič, Bećir Kečanović, Miroslav Žaberl, *Vaše pravice v policijskih postopkih* (Ljubljana: Pasadena, 2002) s. 35-37.

<sup>2</sup> Igor Kaučič et al., *Primerjalna analiza policijsko varnostnih sistemov in nadzora nad njimi - vmesna poročila* (Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, 2004).

<sup>3</sup> *Ustava Republike Slovenije* (URS), Uradni list RS, št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004.

<sup>4</sup> Gorazd Trpin, »Relativna samostojnost represivnih organov«, v *Posvet: Varovanje človekovih pravic in svoboščin v postopkih represivnih organov*, ur. Darko Maver et al. (Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 8. maj 2002) s. 27.

V Sloveniji je, podobno kot v večini evropskih držav, policija podvržena hierarhičnemu nadzoru pristojnega ministrstva. Ta ima v razmerju do nje – kot organa v njegovi sestavi – nadzorstvena in usmeritvena pooblastila, ki jih določata Zakon o državni upravi<sup>5</sup> in Zakon o policiji.<sup>6</sup> Minister lahko v skladu s 23. členom Zakona o državni upravi in 2. odstavkom 2a. člena Zakona o policiji daje policiji usmeritve za delo, obvezna navodila ter ji naloži, »da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge, sprejme določene ukrepe ter mu o tem poroča.« V okviru svoje nadzorstvene funkcije lahko minister »zahteva poročila, podatke in druge dokumente v zvezi z opravljanjem dela policije.«<sup>7</sup> Predstojnik policije mora ministru »redno in na njegovo posebno zahtevo poročati o delu policije in o vseh pomembnejših vprašanjih z delovnega področja policije.«<sup>8</sup>

Nadzor ministrstva/ministra ni samo strokoven, ampak je vedno (tudi) političen. Minister je namreč politični funkcionar, ki je za svoje delo (politično) odgovoren vladi in parlamentu.

Pristojnosti v zvezi s policijo izvaja minister preko direktorata za policijo in druge varnostne naloge, ki je notranja organizacijska enota ministrstva. Direktorat med drugim opravlja naloge usmerjanja (sektor za usmerjanje policije) in nadzora policije (sektor za nadzor policije), pripravlja predloge usmeritev ministra, pripravlja sistemske rešitve na področjih dela policije in izvršuje nadzorstvene naloge s pripravo in izvedbo rednih, izrednih in ponovnih nadzorov nad delom policije, pristojen pa je tudi za postopek reševanja pritožb zoper policijo (znotraj omenjenega direktorata je sektor za reševanje pritožb).<sup>9</sup> Uslužbenci ministrstva lahko imajo v okviru izvajanja nadzora policijska pooblastila in še dodatna pooblastila, ki jih določa Zakon o policiji (zahtevati vpogled v policijske zapisnike, odredbe, vstopiti v vsak prostor, ki ga uporablja policija...)<sup>10</sup>

Dejstvo, da je organizacija policije v Sloveniji drugačna od organizacije v večini anglosaksonskih, pa tudi kontinentalnih držav, nas je spremljalo ves čas proučevanja, še zlasti zato, ker so se najbolj razvite oblike državlanskega nadzora razvile prav v 'drugačnih' anglosaksonskih organizacijah. Za države,

<sup>5</sup> *Zakon o državni upravi (ZDU-1)*, Uradni list RS, št. 52/2002.

<sup>6</sup> *Zakon o policiji* - uradno prečiščeno besedilo (ZPol-UPB1), Uradni list RS, št. 110/2003.

<sup>7</sup> 1. odst. 2a. člena ZPol-UPB1.

<sup>8</sup> 1. odst. 2a. člena ZPol-UPB1. Enako določa 1. odstavek 24 člena ZDU-1.

<sup>9</sup> [www.mnz.si/si/15.php](http://www.mnz.si/si/15.php)

<sup>10</sup> 2b. in 2c. člen ZPol-UPB1.



kot je Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske ter Nizozemska, ki so bile vključene v našo raziskavo, je značilno tripartitno vodenje policije, ki v vodenje in nadzor policije vključuje tudi predstavnike javnosti (zlasti kar zadeva zagotavljanje javnega reda), medtem ko je za Slovenijo značilen sistem neposredne odgovornosti in podrejenosti policije pristojnemu ministru, ki tretjega elementa demokratične odgovornosti in državljskega nadzora ne pozna.

Poleg tega je za večino držav, ki so bile vključene v primerjalno pravno analizo, značilna decentraliziranost policije. Strogo centraliziran sistem ima sicer svoje prednosti v tem, da so lahko odgovornosti med vodilnimi jasne, pravila delovanja poenotena in za vse enaka in policija manj podvržena vplivu lokalnih političnih in gospodarskih interesov, vendar pa lahko pretirana kontrola centralne oblasti povzroči to, čemur so se v decentraliziranih sistemih želeli izogniti: nesamostojnost in odvisnost policije od centralne oblasti ter nepovezanost policije z lokalnim okoljem in skupnostjo, ki ji policija v decentraliziranih ureditvah odgovarja.



## 2. Izhodišče razumevanja policijske dejavnosti

Čeprav se policijsko delo pogosto dojema v kontekstu njegove represivne (zlasti kazensko-pravne) funkcije, v resnici predstavlja pozitivno izvrševanje prava (*law enforcement*) le njegov manjši del. Mnogo bolj razširjeno delo je splošno zagotavljanje reda v družbi.<sup>11</sup>

Predpostavka, iz katere smo izhajali pri proučevanju nadzora nad policijo, upošteva zgoraj omenjeno stališče o naravi policijskega dela, je dejstvo, da policija s svojim delom v prvi vrsti služi družbi in njenim potrebam, s tem ko zagotavlja varnost, red ter pomoč družbi oziroma posameznikom.

Policija kot služba v korist skupnosti ne more biti pri svojem delu uspešna, če ji državljani ne zaupajo in je ne podpirajo. Večji kot je prepad med policijo in skupnostjo, težje je uveljaviti demokratične oblike policijskega dela, saj so te močno odvisne od zaupanja in sodelovanja javnosti.<sup>12</sup> Zato mora danes odločanje o organizaciji, delu in nadzoru policije spremljati tudi skrb za ohranjanje zaupanja ljudi v policijo in njen učinkovit nadzor. Slednji pa, kot se je izkazalo v številnih državah, ne uživa javne podpore, če je izključno v rokah policije in vlade.

Ljudje so v organizirani družbi dolžni sprejeti določene posege policije v svoje pravice, kadar te zasledujejo legitimne, z zakonom določene cilje, zato imajo tudi pravico vedeti, kako policija izvaja svoja pooblastila in odgovarja za njihove zlorabe. Transparentnost je torej tako pri delu policije kot pri njenemu nadzoru ključna. Ta zahteva, da je »nadzor nad policijo v odprti demokratični družbi dopolnjen s takšnimi sredstvi, s katerimi je policija odgovorna« ne samo državi (državnim organom), ampak »tudi javnosti, to pomeni državljanom in njihovim predstavnikom«.<sup>13</sup>

Policisti so najbolj izpostavljeni akterji v reševanju konfliktov med posamezniki in državo in ob zelo zahtevnem delu lahko plačajo ceno še za nejas-

<sup>11</sup> Tako Douglas W. Perez, sklicujoč se na številne druge avtorje, ki so prišli do enakih ugotovitev (v *Common Sense about Police Review* (Philadelphia: Temple University Press, 1994) s. 11 in 12).

<sup>12</sup> Niels Uildriks in Piet Van Reenen, *Policing Post-Communist Societies: Police-Public Violence, Democratic Policing and Human Rights* (Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2003) s. 200.

<sup>13</sup> 59. člen *Evropskega kodeksa policijske etike*, Odbor ministrov Sveta Evrope (19. september 2001, Priporočilo Rec(2001)10 s komentarjem). Dostopno na [www.coe.int/](http://www.coe.int/)

ne predpise, ki določajo njihova pooblastila, neustrezno usposabljanje in vodenje, neučinkovit nadzor, nezadovoljstvo državljanov s policijsko politiko itd. Ideja državljanskega nadzora nad policijo izhaja iz predpostavke, da je država dolžna zagotoviti vse potrebne pogoje, da lahko policisti opravljajo delo strokovno, zakonito in v korist skupnosti in je v tem smislu tudi neposredno odgovorna za kršitve pravic tako državljanov kot policistov, ki izhajajo iz neuspeha, da bi te pogoje zagotovila.

To poročilo predpostavlja, da mora država zagotoviti organizacijo in delovanje policije v skladu s smernicami, ki so vsebovane v Evropskem kodeksu policijske etike.<sup>14</sup> Ta je odraz širokega konsenza med vsemi državami članicami Sveta Evrope o tem, kakšna naj bosta policijska organizacija in delo v sodobni demokratični družbi, ki temelji na spoštovanju človekovih pravic in svoboščin.

V zvezi s tem se lahko pridružimo tudi standardom, ki jih je za delovanje in nadzor policije na Irskem in Severnem Irskem postavil *Belfast Agreement* (ali *Good Friday Agreement*, ki sta ga v Belfastu 10. aprila 1998 podpisali britanska in irska vlada in ga je podprla večina političnih strank in volivcev na Irskem in Severnem Irskem). V njem je določeno, »da morata biti struktura in ureditev policije takšni, da zagotavljata, da je policija (*police service*) profesionalna, učinkovita, zadostna, poštena in nepristranska, osvobodjena političnega nadzora, odgovorna pred pravom za svoja ravnanja (*actions*) in pred skupnostjo, ki ji služi; reprezentativna glede na družbo in da deluje v okviru koherentnega in kooperativnega kazensko-pravnega in varnostnega sistema, ki je skladen z normami človekovih pravic.« Te standarde, ki so bili kasneje tudi osnova za delo Neodvisne komisije za policijo za Severno Irsko (t.i. Pattenova komisija), lahko nedvomno razumemo kot temelje demokratične policijske dejavnosti.

Nekatera ključna izhodišča razumevanja policijske dejavnosti so torej sledeča:

- ***policija v prvi vrsti služi skupnosti, v kateri deluje, in njenim potrebam, pri tem pa mora brezpogojno spoštovati človekove pravice, kot jih določajo mednarodni standardi, ustava in zakoni.***
- ***Policijska dejavnost temelji na ustavi, zakonih in na visokih strokovnih standardih. Država zagotavlja pogoje za profesionalno delo policije.***

---

<sup>14</sup> *Evropski kodeks policijske etike*, Odbor ministrov Sveta Evrope (19. september 2001, Poročilo Rec(2001)10 s komentarjem).

- **Kadrovska sestava policije odraža sestavo skupnosti, v kateri deluje.**
- **Policija deluje učinkovito, nepristransko; pri izvajanju policijskih pooblastil je neodvisna od političnih vplivov in si prizadeva za podporo javnosti.**
- **Policija je podvržena učinkovitemu notranjemu in zunanjemu nadzoru. Pristojni pravosodni in disciplinski organi si prizadevajo za zagotavljanje odgovornosti in ustrezno sankcioniranje policistov, odgovornih za kršitve pravic posameznikov.**



### 3. Odgovornost policije

Policija je najbolj vidna roka državne oblasti in glavno sredstvo za 'prisilno' izvrševanje prava. V ta namen so ji poverjena pooblastila, ki ji omogočajo posegati v številne človekove pravice: odvzeti osebno prostost, uporabiti orožje itd. Te omejitve človekovih pravic, ki jih dopuščajo ustava in temeljni mednarodni dokumenti za zaščito človekovih pravic, so odraz legitimnega prizadevanja za varstvo človekovih pravic drugih, javnega reda, morale in skupne blaginje v demokratični družbi.<sup>15</sup> V tem okviru je policijsko delo legitimno, dokler temelji na ustavi, zakonih, mednarodnih standardih varstva človekovih pravic in demokratični legitimnosti državne oblasti ter dokler obstaja učinkovita struktura odgovornosti, ki preprečuje zlorabe policijskih pooblastil in na drugi strani zagotavlja družbi vpliv na urejanje policijske dejavnosti in nadzor nad njenim izvajanjem.<sup>16</sup>

Sistem nadzora policije je gotovo najbolj preprost v totalitarnih državah. Medtem ko je avtoritarna policija za svoje delo odgovorna predvsem nosilcu oblasti, se mora demokratična zagovarjati pred vrsto organov in organizacij.<sup>17</sup> Pravosodni sistem z neodvisnim sodstvom na čelu v demokratičnih državah zagotavlja mehanizme za uresničevanje človekovih pravic, v primeru kršitev pa sredstva za nadomestitev škode in sankcioniranje odgovornih. Ob klasičnih sodno-pravnih oblikah nadzora nad policijo in izvajanjem njenih nalog pa se ta zagotavlja tudi skozi upravni nadzor ministrstva za notranje zadeve in nekatere druge oblike demokratičnega nadzora (npr. varuh človekovih pravic).

Vladavina prava zahteva, da nihče ni nad pravom in da to velja za vse enako. Ta sicer na videz morda enostavna formula postane v primeru, ko bi

---

<sup>15</sup> 2. odstavek 29. člena *Splošne deklaracije človekovih pravic*, Generalna skupščina ZN (10. december 1948, resolucija št. 217 A(III)): »Pri uresničevanju svojih pravic je vsakdo podvržen samo takšnim omejitvam, ki so določene z (1) zakonom, katerih izključen namen je (2) zavarovati obvezno priznanje in spoštovanje pravic in svoboščin drugih ter izpolnjevanje pravnih zahtev morale, javnega reda in splošne blaginje v (3) demokratični družbi.« Omenjena določba, ki je v bistvu podlaga za izvajanje policijskih pooblastil, hkrati določa meje dopustnosti posegov v človekove pravice.

<sup>16</sup> Mary O'Rawe in Linda Moore, *Human Rights on Duty - International Lessons for Northern Ireland* (Belfast: Committee on the Administration of Justice, 1997) s. 133.

morala policija (policisti) odgovarjati za kršitve, zapletena. Policijska pooblastila, policijska diskrecija, fenomen zanikanja in kodeks molčečnosti so v teoriji nič kolikokrat obravnavane realnosti. Te policijsko delo in odgovornost zanj razlikujejo od dela drugih državnih organov in služb, hkrati pa kažejo na potrebo, da se ob klasičnih pravnih in demokratičnih mehanizmih razvijajo tudi mehanizmi državlanskega nadzora, ki naj bi zagotovili bolj neposredno

<b>ODGOVORNOST ZA →</b>  <b>ODGOVORNOST PRED ↓</b>	<b>Javni red in varnost/ učinkovitost</b>  <i>(varovanje življenja, osebne varnosti in premoženja ljudi; preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj; vzdrževanje javnega reda...)</i>	<b>Obnašanje policistov/zakonitost</b>  <i>(zakonito, strokovno, etično obnašanje policistov; ravnanje v skladu s standardi človekovih pravic...)</i>
<b>notranjim nadzorom</b>	Hierarhičen nadzor znotraj policije, usposabljanje, notranje usmeritve za delo ...	Notranje preiskave in hierarhičen nadzor znotraj policije, usposabljanje, disciplinski postopki...
<b>zunanjim državnim nadzorom</b>	Parlamentarni nadzor, nadzor in usmeritve ministrstva za notranje zadeve, nadzor in usmeritve državnega tožilstva...	Nadzor ministrstva za notranje zadeve, kazenska in odškodninska odgovornost pred sodiščem, nadzor državnega tožilstva, nadzor sodišč, ustavnega sodišča, parlamentarni nadzor, varuh človekovih pravic...
<b>družbenim nadzorom</b>	Varnostni sosveti, nevladne organizacije, mediji, raziskovalni inštituti...	Sodelovanje državljanov pri reševanju pritožb na delo policije, družbeni monitoring, obravnavanje primerov kršitev s strani nevladnih organizacij, mediji...

Shema je povzeta po članku Heather H. Ward, A Framework for Democratic Police Accountability (The Agreement and a New Beginning to Policing in Northern Ireland, Committee on the Administration of Justice, 1999) in prirejena slovenskim razmeram.



odgovornost policije družbi (npr. civilni policijski uradi ali odbori, državljanski nadzor nad reševanjem pritožb).

V tabeli na prejšnji strani, ki je le eden izmed poskusov shematiziranja sistemov odgovornosti policije, so prikazani različni tako pravni, demokratični kot tudi povsem neformalni mehanizmi zagotavljanja odgovornosti policije, pri čemer je sama odgovornost razdeljena na vprašanje učinkovitosti v izvajanju policijskih nalog (javni red in varnost) in na vprašanje zakonitega delovanja in spoštovanja človekovih pravic (obnašanje policistov).

Tudi državljanski nadzor nad policijo se lahko nanaša na obe omenjeni področji, kar je razvidno iz tabele v predelu o družbenem nadzoru. Pri tem pa moramo opozoriti, da smo se v našem poročilu osredotočili predvsem na drugega; torej na vprašanje, kako z državljskim nadzorom prispevati k temu, da bo policija pri svojem delu brez razlikovanja spoštovala človekove pravice in zagotavljala policijske storitve vsem, ki jih potrebujejo.

Evropski kodeks policijske etike (v nadaljevanju: evropski kodeks) v 59. členu določa, da mora biti policija za svoje delo odgovorna »državi, državljanom in njihovim predstavnikom« in da »mora biti podvržena učinkovitemu zunanjemu nadzoru.« Evropski kodeks precej natančno določa etične standarde za odgovornost policije, pri čemer deli odgovornost policije na odgovornost državi (ta mora biti razdeljena med zakonodajno, izvršilno in sodno oblast) in odgovornost državljanom (družbena, demokratična odgovornost ipd.).<sup>18</sup> V komentarju k omenjenemu členu kodeks navaja, da mora biti podlaga za mehanizme odgovornosti vzajemna povezanost med policijo in javnostjo in obratno, odgovornost policije družbi je ključna za uresničevanje vzajemnega odnosa in razumevanja.<sup>19</sup> Komentar k evropskemu kodeksu omenja možnost, da se odgovornost družbi zagotavlja neposredno ali preko organov, ki zastopajo javnost.<sup>20</sup> Poleg tega določa, da mora država poskrbeti za vzpostavitev učinkovitih in nepristranskih pritožbenih postopkov (61. člen) in sodelovanje med policijo in družbo (62. člen) kot dveh instrumentov za doseganje odgovornosti policije. Posebej opozarja tudi na potrebo po dodatnem/posebnem nadzoru nad situacijami, kjer policija uživa široko diskrecijo (uporaba sile, prostori za pridržanje, nekatera preiskovalna sredstva itd.). Pri tem omenja družbeni monitoring kot eno izmed sredstev za izvajanje takšnega nadzora, ki se lahko zagotavlja tudi preko dostopa javnosti do policijskih prostorov za pridržanje.<sup>21</sup>

### 3.1. Nadzor policije v Sloveniji

#### 3.1.1. Notranji nadzor

Nadzor nad delom policistov mora v prvi vrsti zagotavljati policija sama. Notranji nadzor je vpet v policijsko hierarhijo, ki določa odgovornosti znotraj policije (glej prvo poglavje). Tako nadzor nad delom policistov v Sloveniji izvajajo predvsem njihovi neposredni predstojniki, na podlagi sklepa direktorja policijske uprave ali generalnega direktorja policije pa ga izvajajo tudi delavci policijske uprave in generalne policijske uprave. Ob tem policija izvaja tudi nadzor (splošni, strokovni, ponovni) nad delom organizacijskih enot policije.<sup>22</sup> Notranje preiskave in preiskave domnevnih kaznivih dejanj policistov opravljajo delavci uradov direktorjev policijskih uprav in urada generalnega direktorja policije. Torej policisti, ki so hierarhično podrejeni direktorju organizacijske enote policije, katere »probleme« preiskujejo.

***Policija zagotavlja notranjo disciplino v organizaciji z vodenjem in notranjo kontrolo, kršitve pa obravnava v disciplinskih postopkih. Zagotavljanje notranje discipline v policiji v demokratični državi predpostavlja tudi obstoj mehanizmov zagotavljanja spoštovanja človekovih pravic. Zato mora biti zakonodaja na področju disciplinskih kršitev skladna z relevantnimi domačimi in mednarodnimi standardi za varstvo človekovih pravic. Med drugim mora vključevati tudi dolžnost policistov, da prijavijo kršitve človekovih pravic s strani drugih policistov in sankcije v primeru kršitve te dolžnosti.***

#### 3.1.2. Sodni nadzor in nadzor državnega tožilstva

V Sloveniji imata določen vpogled v delo policije v (pred)kazenskem postopku sodišče in državno tožilstvo. Slednje predvsem s tem, ko ima možnost usmerjati predkazenski postopek, in s tem, ko prejema poročila policije o

<sup>17</sup> Christopher Stone in Merrick Bobb, *Civilian Oversight of the Police in Democratic Societies* (Los Angeles: Vera Institute of Justice, 2002) s. 2.

<sup>18</sup> 60. in 59. člen evropskega kodeksa.

<sup>19</sup> Komentar k 59. členu evropskega kodeksa.

<sup>20</sup> Komentar k 59. členu evropskega kodeksa..

<sup>21</sup> Komentar k 62. členu evropskega kodeksa. V zvezi s tem glej poročilo Amnesty International Slovenije: *Državljski nadzor nad policijo – priporočila za Slovenijo: Monitoring policijskih prostorov za pridržanje*.

<sup>22</sup> Ministrstvo za notranje zadeve – Policija, *Poročilo o delu policije za leto 2003* (Ljubljana 2004) s. 44–46.

ukrepnih in ugotovitvah iz predkazenskega postopka.<sup>23</sup> Posredno predstavlja določeno obliko nadzora nad delom policije tudi dolžnost sodišča (in pravica obdolženca), da preverja in izdaja odredbe za različne posege policije v človekove pravice, izločitev protipravno pridobljenih dokazov in tudi številna procesna jamstva, ki so v primeru hujših posegov v človekove pravice (kot npr. izvajanja tajnih policijskih ukrepov, hišne in osebne preiskave, pripor) še širše zastavljena. Ta oblika nadzora pravosodnih organov je omejena izključno na kazenski postopek, pri čemer je v zadevah, ki ne rezultirajo v ovadbah ali zbranih dokazih, izrazito omejena ali pa sploh ne obstaja.<sup>24</sup>

Na tem mestu naj omenimo še 7. odstavek 148. člena Zakona o kazenskem postopku, ki določa, da ima posameznik, zoper katerega je policija uporabila kak ukrep iz predkazenskega postopka,<sup>25</sup> pravico, da se v treh dneh pritoži pri pristojnem državnemu tožilcu. Glede na naše ugotovitve postopanje tožilstva v teh primerih ni pravno regulirano in tudi ni transparentno (niso določeni roki za obravnavanje teh pritožb, način njihovega preverjanja in reševanja, sankcije zoper policijo v primeru ugotovljenih nepravilnosti, statistični podatki o teh pritožbah niso nikjer objavljeni itd.). To vzbuja dvom v smiselnost in učinkovitost tega pravnega sredstva, ki bi lahko ob ustreznem resnem pristopu pomembno pripomoglo k zakonitejšemu delu policije v predkazenskem postopku in varstvu človekovih pravic.

Kot smo že omenili, se zgolj manjši del policijskega dela nanaša na preganjanje storilcev kaznivih dejanj. Tudi primeri grdega ravnanja se glede na poročila varuha človekovih pravic in Amnesty International pogosto pojavljajo pri delu policije, ki ne pomeni odkrivanja in pregona kaznivih dejanj (ampak zagotavljanje javnega reda, kontrola prometa ipd.).<sup>26</sup> Tako sodišča in tožilstvo

<sup>23</sup> Sodelovanje med policijo in državnim tožilstvom podrobneje ureja: *Strokovno navodilo o sodelovanju policije in državnega tožilstva pri odkrivanju in pregonu storilcev kaznivih dejanj*, podpisano v Ljubljani, dne 10. 12. 2001.

<sup>24</sup> Goran Klemenčič, »Svoboda ali varnost - napačno vprašanje«, v *Posvet: Varovanje človekovih pravic in svoboščin v postopkih represivnih organov*, ur. Darko Maver et al. (Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 8. maj 2002) s. 39.

<sup>25</sup> Na primer pregled prevoznih sredstev, potnikov in prtljage; ugotavljanje istovetnosti oseb in predmetov; pregled določenih objektov in prostorov podjetij; prisilna privedba (1. in 2. odst. 148. člena Zakona o kazenskem postopku - ZKP, Uradni list RS, št. 116/03 - uradno prečiščeno besedilo).

<sup>26</sup> Amnesty International ugotavlja, da se v Sloveniji v večini primerov nasilje pojavlja med rutinskimi policijskimi akcijami, aretacijami ali kratkotrajnim pridržanjem posameznikov na policijskih postajah (v: *Republika Slovenija: Poročilo Amnesty International Odboru ZN proti mučenju* (april 2003, AI Indeks: EUR 68/001/2003). Glej tudi letna poročila varuha človekovih pravic - poglavje o policijskih postopkih. *Report on the Situation of Fundamental Rights in Slovenia*

ostajata »povsem brez vpogleda glede obsežnega dela izvajanja policijskih nalog, ki se ne tičejo kazenskih postopkov«, <sup>27</sup> ki pa nič manj ne potrebuje učinkovitega zunanje nadzora.

O nadzoru sodišča (in tožilstva – če gre za kazenski postopek) bi lahko govorili tudi v okviru konkretnih pravnih postopkov, ki se lahko sprožijo zoper policiste, ki naj bi ravnali nezakonito. Zlasti pri uvedbi in izvedbi kazenskega postopka zoper policiste, ki naj bi pri svojem delu storili kaznivo dejanje, pa, kot bo razloženo v nadaljevanju, naletimo na številne ovire, ki izvirajo iz dejstva, da policija v teh primerih dejansko preiskuje samo sebe.

Pravna odgovornost policije ni povezana samo z uspešnim uveljavljanjem posameznikove pravice do učinkovitega pravnega sredstva (v slovenskem pravnem redu na primer kazenska ovadba, upravni spor, civilna tožba, ustavna pritožba), ampak je tudi dolžnost države, ki mora v skladu z zahtevami Evropskega sodišča za človekove pravice po uradni dolžnosti izvesti učinkovito in temeljito preiskavo suma o grdem ravnanju policije z namenom odkritja in sankcioniranja odgovornih. Če je namreč v večini primerov odločanje o utemeljenosti zahtevka, pritožbe ali obtožbe zaupano neodvisnemu avditoriju, sodišču, kjer naj bi bil posameznik, ki zatrjuje policijsko kršitev, v enakopravnem položaju, kot če bi zatrjeval kršitev katerega koli drugega subjekta, pa je na drugi strani glede zbiranja in zavarovanja dokazov, kot bo pojasnjeno v nadaljevanju, posameznik pogosto v slabšem položaju. Zato je država tista, ki mora 'poskrbeti' za učinkovito preiskavo in na primer dokazati, kako so nastale poškodbe pridržanega, kadar ta argumentirano zatrjuje, da je policija z njim grdo ravnala. V nasprotnem primeru, kot to ugotavlja evropsko sodišče, bi bila namreč splošna prepoved mučenja in grdega ravnanja dejansko neučinkovita, policisti pa bi lahko zlorabljajo pravice in ob tem ostajali nekažnovani.<sup>28</sup>

V zvezi z vprašanjem učinkovitega preiskovanja grdega ravnanja policije, ki ga bomo obravnavali tudi v nadaljevanju, naj opozorimo še na zahtevo, ki jo je Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujo-

---

in 2003 (E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights (januar 2004, CFR-CDF.repSI.2003) s. 15) navaja ugotovitev, da do policijskih kršitev običajno prihaja pri obravnavanju oseb, ki niso kršile predpisov.

<sup>27</sup> Goran Klemenčič, »Svoboda ali varnost - napačno vprašanje«, v *Posvet: Varovanje človekovih pravic in svoboščin v postopkih represivnih organov*, ur. Darko Maver et al. (Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 8. maj 2002) s. 39.

<sup>28</sup> Assenov in drugi proti Bolgariji, Evropsko sodišče za človekove pravice, 28. oktober 1998, št. 24760/94, par. 102.

čega ravnanja ali kaznovanja (v nadaljevanju: evropski odbor za preprečevanje mučenja) dal Sloveniji po svojem obisku v Sloveniji septembra 2001 in ki je z vidika zagotavljanja odgovornosti, pa tudi preprečevanja kršitev izredno pomembna. Odbor je v svojem poročilu slovenski vladi predlagal, naj v prihodnje zagotovi, da »bo preiskovalni sodnik, kadar privedena oseba zatrjuje, da je policija z njo grdo ravnala, te navedbe zapisal, odredil takojšni zdravniški pregled in zagotovil, da se te navedbe ustrezno preiščejo. Takšen pristop naj bo obvezen ne glede na to, ali ima oseba vidne poškodbe ali ne. Celó kadar oseba ne zatrjuje, da je bila podvržena grdemu ravnanju, mora sodnik zahtevati zdravniški pregled, kadar obstaja druga podlaga za sum, da je bila oseba, ki so jo privedli pred njega, žrtev grdega ravnanja policije.«<sup>29</sup>

Sklenemo lahko torej z ugotovitvijo, da je nadzor, ki ga nad delom policije zagotavlja sodišče in v manjši meri tudi tožilstvo, za zakonito izvedbo (pred)kazenskega postopka in spoštovanje pravic obdolženca in drugih oseb nesporno ključen. Ne glede na to je ta nadzor omejen izključno na dejavnost policije v konkretnem (pred)kazenskem postopku, kar pomeni, da večji del policijskih nalog ostaja zunaj njegovega dometa.

Poleg tega je celoten pravosodni sistem pomemben tudi v smislu zagotavljanja odgovornosti policistov za kršitve. Pri tem je treba poudariti, da bi morali pravosodni organi in v prvi vrsti državno tožilstvo posebej skrbno obravnavati domnevne kršitve človekovih pravic, ki naj bi jih storila policija kot temeljni organ državne represije ali njeni uslužbenci. Kljub temu so različne mednarodne organizacije izrazile zaskrbljenost, da se v praksi primeri, ko bi morali za kršitve odgovarjati policisti, ne obravnavajo s posebno skrbnostjo, ampak kvečjemu nasprotno. Iz poročil organizacij za varstvo človekovih pravic je mogoče razbrati zaskrbljenost, da pristojni organi v Sloveniji v številnih primerih domnevnega grdega ravnanja policije niso zagotovili učinkovitih in hitrih preiskav.

### 3.1.3. Varuh človekovih pravic RS

Ob pravnih mehanizmih za zagotavljanje odgovornosti države in njenih uslužbencev so se tudi v Sloveniji razvili nekateri demokratični instrumenti,

<sup>29</sup> Evropski odbor za preprečevanje mučenja (CPT), *poročilo slovenski vladi glede obiska, ki ga je CPT v Sloveniji izvedel med 16. in 27. septembrom 2001* (CPT/Inf (2002) 36) App. 1, A., 2., recommendations. V zvezi s tem naj bi slovensko ministrstvo za notranje zadeve posredovalo priporočila Vrhovnemu sodišču (glej: *odgovor slovenske vlade na poročilo CPT glede obiska, ki ga je CPT v Sloveniji izvedel med 16. in 27. septembrom 2001* (CPT/Inf (2002) 37) odgovor na točko 16, 2. odstavek).

ki naj bi po eni strani nadzirali, kako učinkovito delujejo pravni mehanizmi, po drugi pa sami zagotavljali demokratičen nadzor nad delovanjem državnih organov. Nekatere med njimi obravnavamo v nadaljevanju poročila v okviru državlanskega nadzora, na tem mestu pa naj omenimo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (v nadaljevanju: varuh), katerega ugotovitve so bile dragocen prispevek k naši raziskavi.

Dejavnost varuha je pretežno usmerjena v reševanje pobud državljanov, ki so že izčrpali druga pravna sredstva za uveljavljenje svojih pravic, ter v obravnavo širših vprašanj, ki so pomembna za varovanje človekovih pravic ter pravno varnost. Pomembna je tudi vloga varuha v zvezi z monitoringom prostorov za pridržanje, ki jo obravnavamo v drugem poročilu.<sup>30</sup>

V Sloveniji ima varuh človekovih pravic močnejši položaj, kot ga ima ta institucija v številnih drugih državah, na kar kaže dejstvo, da ga izvoli državni zbor in da je ustavna kategorija. Na področju svojega delovanja nima neposrednih pristojnosti za oblastno ukrepanje, ampak deluje predvsem na neformalne načine in črpa svojo avtoriteto iz svojega ugleda in položaja v družbi.<sup>31</sup> Zgoraj predstavljena shema sistemov odgovornosti policije ga uvršča v državni nadzor nad policijo. Kljub temu pa ustava in Zakon o varuhu človekovih pravic RS z nekaterimi mehanizmi zagotavljata varuhu visoko stopnjo neodvisnosti.<sup>32</sup> Neodvisen položaj, transparentno delovanje in ukrepanje (predvsem) na podlagi pobud državljanov približujeta varuha pojmu državlanskega nadzora policije. K državlanskemu nadzoru pomembno pripomorejo tudi poročila, s katerimi vsako leto seznanijo javnost o svojem delu, lahko pa izda tudi posebna poročila, ki se nanašajo na posamezno problematiko. Poglavlja letnih poročil, ki obravnavajo delo policije, so bila tudi za nas pomemben pripomoček pri obravnavanju razmer v policiji in njenem nadzoru in tudi v to poročilo je vključenih precej ugotovitev, na katere je varuh opozarjal javnost. Kljub temu bi ob tej priložnosti želeli opozoriti, da bi bilo na področju policijskih postopkov po našem mnenju treba v letna poročila vključiti več podatkov.

***Poročila varuha morajo omogočati vpogled v probleme, ki se pojavljajo pri delu policije in zaradi katerih se pobudniki obračajo na varuha.***

<sup>30</sup> Amnesty International Slovenije, *Državlanski nadzor nad policijo – priporočila za Slovenijo: Monitoring policijskih prostorov za pridržanje*, september 2004.

<sup>31</sup> Gorazd Trpin, *Komentar Ustave Republike Slovenije*, ur. Lovro Šturm (Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002) s. 1079.

<sup>32</sup> Položaj in delovanje varuha ureja *Ustava Republike Slovenije, Zakon o varuhu človekovih pravic* (ZVarCP, Uradni list RS, št. 71/1993) in *Poslovník varuha človekovih pravic* (Uradni list RS, št. 63/1995).

**Ob nekaterih konkretnih problemih, ki jih opisujejo letna poročila, bi globlji vpogled v problematiko omogočali podatki o razlogih za pobude (npr. diskriminacija, grdo ravnanje, uporaba prisilnih sredstev) in prikaz števila pobud zoper posamezne policijske enote.**

**Transparentnost v delovanju varuha omogočajo med drugim podatki o izvrševanju pristojnosti in pooblastil varuha ter podatki o njegovi učinkovitosti. Poročila, ki sicer omenjajo odziv policije na nekatera priporočila varuha, bi morala vsebovati tudi podatke o številu sproženih preiskav s strani varuha, številu posredovanj varuha, danih predlogov in priporočil ter ukrepe, ki jih je policija sprejela na teh podlagah.**

Nekatere pristojnosti varuha se pokrivajo s pristojnostmi neodvisnih pritožbenih mehanizmov. Vendar pa imajo sodobna pritožbena telesa poleg pristojnosti, ki jih ima varuh, še številne druge (npr. proaktivne pristojnosti, odkrivanje vzorcev kršitev, policijska pooblastila za preiskovanje). Omejitev pri delovanju varuha na področju policije predstavlja že samo dejstvo, da je mandat varuha izredno širok in se nanaša na varstvo vseh, z ustavo in mednarodnimi pravnimi akti zajamčenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Poleg tega je posredovanje varuha načeloma vezano na izčrpanje drugi rednih ali izrednih pravnih sredstev.<sup>33</sup> Obravnavanje policijskih kršitev že zaradi njihove narave zahteva tudi specifičen pristop, ki v nekaterih primerih terjaja izvedbo temeljite preiskave.

Ne glede na to, da splošen varuh ne more biti nadomestek za zunanji pritožbeni mehanizem, je njegova prisotnost na tem področju izredno pomembna. Gre namreč za neodvisno institucijo, ki se ne ukvarja zgolj s policijskimi kršitvami, kar omogoča distanciran vpogled v delo policije v širšem kontekstu pravne varnosti in spoštovanja človekovih pravic v državi.

Kot bomo videli v nadaljevanju poročila, ponekod funkcijo pritožbenega telesa izvajajo posebni varuhi, ki so ustanovljeni prav z namenom reševanja pritožb (npr. policijski ombudsman na Severnem Irskem), ali pa ima to nalogo poseben oddelek ali namestnik splošnega varuha, ki ima v ta namen zagotovljena posebna pooblastila (namestnik varuha v Viktoriji v Avstraliji).

#### 3.1.4. Državni zbor in ministrstvo za notranje zadeve

V parlamentarni demokraciji, kakršna je Slovenija, je nujen člen v zagotavljanju demokratične odgovornosti izvršilne oblasti **parlament**, pri čemer je lahko odgovornost nosilcev uradnih funkcij ljudstvu ali od ljudstva izvoljenim orga-

<sup>33</sup> ZVarCP, 30. člen.



nom tudi posredna in se uresničuje skozi demokratično-parlamentarno legitimirano vlado ali ministrstvo.<sup>34</sup> Tako je za nadzor in usmerjanje policije ministrstvo za notranje zadeve<sup>35</sup> odgovorno državnemu zboru (poslanska vprašanja, nezaupnica, interpelacija, parlamentarna preiskava itd.), ta pa na vsakokratnih volitvah odgovarja ljudstvu.<sup>36</sup>

Demokratična policija ni zgolj policija, za delovanje katere pristojni organi odgovarjajo pristojnemu ministrstvu in ta parlamentu. Tovrstna odgovornost, čeprav je temelj demokratične ureditve, v primeru represivnih organov, katerih odločitve in ukrepi posegajo v najbolj temeljne pravice ljudi, ne zadostuje. Nadzor nad policijo v odprti demokratični družbi mora biti zato dopolnjen s takšnimi sredstvi, s katerimi je policija odgovorna ne samo državi (državnim organom) ampak tudi javnosti.<sup>37</sup>

### 3.1.5. Državlanski nadzor policije

Različni avtorji opredeljujejo obseg in vsebino državljanskega nadzora nad policijo različno. Nekateri ga omejujejo na reševanje pritožb zoper policijo,<sup>38</sup> medtem ko ga drugi opredeljujejo dosti širše.<sup>39</sup> Tako inštitut *Vera Institute of Justice* v svojem poročilu o državljanskem nadzoru nad policijo uporablja definicijo, ki pravi, da:

»Državlanski nadzor vključuje ljudi izven policije, ki se jim omogoči dostop do prej ne-javnih ali skrivnih procesov v policiji z namenom zagotavljanja odgovornosti policije za njene ukrepe, politiko in prioritete.«<sup>40</sup>

Omenjeni definiciji ustreza tudi pojmovanje državljanskega nadzora nad policijo v kontekstu naše raziskave.

<sup>34</sup> Peter Jambreč, *Komentar Ustave Republike Slovenije*, ur. Lovro Šturm (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002) s. 49.

<sup>35</sup> Glej pod naslov »Organizacija in delovanje policije v Sloveniji«.

<sup>36</sup> Peter Jambreč, *Komentar Ustave Republike Slovenije*, s. 49.

<sup>37</sup> Komentar k 59. členu *Evropskega kodeksa policijske etike*.

<sup>38</sup> Samuel Walker, *Police Accountability: The Role of Citizen Oversight* (Belmont: Wadsworth, 2001); Andrew J. Goldsmith in Colleen Lewis, *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy and Human Rights* (Portland (Oregon): Hart Publishing, 2000); Colleen Lewis, *Complaints Against Police - The Politics of Reform* (Sydney: Hawkins Press: 1999).

<sup>39</sup> Mary O'Rawe in Linda Moore, *Human Rights on Duty: Principles for better policing - International lessons for Northern Ireland* (Belfast: Committee on the Administration of Justice, 1997) s. 131-166. Emma Phillips in Jennifer Trone, *Building Public Confidence in Police Through Civilian Oversight* (New York: Vera Institute of Justice, september 2002).

<sup>40</sup> Emma Phillips in Jennifer Trone, *Building Public Confidence in Police Through Civilian Oversight* (New York: Vera Institute of Justice, september 2002) s. 4.



Vpliv državljanov večinoma ni neposreden (razen v kontekstu pravice do vložitve pritožbe, pobude), ampak se izvaja preko specifičnih teles, v katerih delujejo posamezniki kot predstavniki javnosti ali pa kot profesionalci (nepolicisti). Izraz 'specifičnost' smo uporabili zato, ker ne gre za organe, ki v demokratičnih državah tradicionalno zagotavljajo odgovornost javne oblasti (sodišča, parlament ...), ampak telesa oziroma neformalne oblike vplivanja, ki so nastale kot posledica svojevrstnega razmerja med policijo (policijskimi pooblastili) in človekovimi pravicami, ki za druge državne organe ni značilno ali vsaj ne v takšni meri.

***O demokratičnosti policije lahko govorimo šele takrat, ko je nad njo vzpostavljen učinkovit državljanski nadzor. Državljski nadzor pa je etični standard, ki ga morajo policije v demokratični družbi ne samo spoštovati, ampak tudi zagotavljati. Ta standard zahteva aktivno vključevanje družbe v nadzorovanje in oblikovanje policijske dejavnosti. Njegov namen je zagotavljanje zunanjega nadzora nad policijo, vpliva interesov skupnosti na policijsko delo, okrepitev policijske profesionalnosti in zagotavljanje spoštovanja in učinkovitega varstva človekovih pravic. Državljski nadzor mora biti vedno skladen z mednarodnimi in domačimi standardi varstva človekovih pravic.***

#### 3.1.5.1. Neposredna odgovornost policije skupnosti

V slovenskem sistemu, za razliko od decentraliziranih, ne poznamo neposredne odgovornosti policije skupnosti. Ta je za svoje delo odgovorna ministrstvu, slednji pa odgovarja državnemu zboru. Ministrstvo je tako osrednji organ nadzora nad delom policije in v formalnem smislu ključen ali celo edini člen za zagotavljanje odgovornosti policije družbi (državnemu zboru).

V Veliki Britaniji in na Severnem Irskem se demokratična odgovornost policije izraža skozi t.i. tripartitno razmerje vodenja policije, ki vključuje notranje ministrstvo, načelnika policije in civilni policijski urad/odbor (*Police Authority, Policing Board*).<sup>41</sup> Slednji predstavlja vmesen člen med policijo in izvršilno oblastjo in je dolžan skrbeti za učinkovito delo policije (sprejema tudi srednjeročne načrte dela policije in izvaja monitoring policijske dejavnosti z vidika uresničevanja policijskih načrtov, zakonov in človekovih

<sup>41</sup> Združeno kraljestvo, *Police Act 1964*. Policija Združenega kraljestva je močno decentralizirana. Večino policijskih nalog opravljajo lokalne policije. V Angliji npr. za opravljanje policijskih nalog skrbi 39 lokalnih policij - *police forces*. Vsaka policija na svojem področju samostojno izvršuje polno policijsko jurisdikcijo (izjema so naloge zveznih organov in agencij).

pravic), za vpliv interesa javnosti na delovanje policije, imenovanje policijskega vodstva (z odobritvijo notranjega ministra) in odgovornost policije za porabo finančnih sredstev. Civilni policijski urad/odbor je namenjen vplivu javnosti na delo policije in zagotavljanju transparentnosti v vodenju in odgovornosti policije, pri čemer naj bi preko svoje sestave zagotavljal tudi reprezentativnost družbe.<sup>42</sup>

V Sloveniji za razliko od predstavljene ureditve v Veliki Britaniji in na Severnem Irskem ne obstaja nikakršna formalna oblika nadzora nad delom policije s strani lokalne skupnosti. Dokončna centralizacija policije (s sprejetjem Zakona o policiji leta 1998) je namreč tudi na lokalni ravni prekinila vsakršen stik med skupnostjo in policijo in s tem vzpostavljen (sicer skromen) način zagotavljanja odgovornosti policije lokalni skupnosti.<sup>43</sup> Ta stik skušajo v zadnjem času obnoviti z načrtovanjem t.i. v skupnost usmerjenega policijskega dela (*community policing*). Njegovi pojavniki naj bi bili zaenkrat neobvezno sodelovanje policije in civilne družbe v posvetovalnih telesih in vloga vodje policijskega okoliša.

Posvetovalna telesa, ki jih ureja Zakon o policiji (21. člen), ali druge dogovorjene oblike partnerskega sodelovanja sporazumno ustanavljajo policijske postaje ali policijske uprave ter organi lokalnih skupnosti in organizacije civilne družbe. Proces ustanavljanja posvetovalnih teles se je formalno začel leta 1999 in doslej jih je ustanovljenih 80 (načeloma jih ustanavljajo občine oziroma župani s sklepom). Pri tem je treba poudariti, da marsikatera že ustanovljena telesa niso zaživel.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Angleške civilne policijske uprave (*Police Authorities*) so navadno sestavljene iz 17 članov. Od tega jih je 9 političnih (imenovani izmed predstavnikov ljudstva, izvoljenih v enega ali več občinskih svetov (*council*), pri čemer mora biti upoštevano razmerje med prevladujočimi strankami v občinskem svetu) in pet neodvisnih, trije pa so sodniki (*magistrates*). Imenovanju neodvisnih članov je v zakonodaji namenjeno veliko pozornosti, saj naj bi ti predstavljali interese čim več družbenih skupin v območju pod pristojnostjo civilne policijske uprave (glej *Police Act 1996, Schedule 2 in 3*, glede nalog glej tudi *Police Act 1996 in 92. čl. Police Reform Act 2002*).

<sup>43</sup> Po Zakonu o notranjih zadevah (Uradni list SRS, št. 28-1391/80 z dne 17. novembra 1980) je postajo milice ustanovila občinska skupščina v soglasju z republiškim sekretariatom. Komandirja in namestnika je imenovala in razreševala občinska skupščina po predhodnem soglasju republiškega sekretariata. Komandir je bil odgovoren za svoje delo in delo postaje občinski skupščini in republiškem sekretarju za notranje zadeve. Občinski skupščini in njenemu izvršnemu svetu ter načelniku uprave za notranje zadeve je komandir poročal o varnostnih razmerah, o organizaciji in delu postaje (letno, na njihovo zahtevo ali na lastno pobudo pa tudi občasno). Občinska skupščina je lahko dajala postaji milice smernice in napotila za izvrševanje nalog pomembnih za varnost v občini.

<sup>44</sup> Pogovor z Marijo Mikulan, Uprava uniformirane policije, Ljubljana, 23. december 2003.

Sestava posvetovalnih teles (ponavadi se imenujejo varnostni sosveti) je odvisna od dogovora med sodelujočimi. V zvezi s tem ni bilo sprejetih posebnih navodil ali priporočil. Sodelovanje predstavnikov manjšin ali skupin, ki so v pogostejšem stiku s policijo (npr. mladostniki), ki je izredno pomembno, je tako odvisno od tega, ali jih k sodelovanju povabijo oziroma ali se sami zavzamejo za vključitev v posvetovalno telo. V okviru tega projekta smo na območjih, kjer živijo Romi, preverili, ali ti sodelujejo kot člani v varnostnih sosvetih, in ugotovili, da Romi nimajo svojih predstavnikov niti v enem sosvetu.<sup>45</sup>

V skupnost usmerjeno policijsko delo je strateški cilj, ki si ga je zadala policija za srednjeročno obdobje, vendar se je proces njegovega uresničevanja šele začel in ob nespremenjeni organizaciji policije in njenega dela najbrž ne bo prinesel dejanskih sprememb. Glede na to, da je bil model policijske organizacije pred letom 1994 po mnenju mnogih bolj primeren za v skupnost usmerjeno delo, bi bilo morda treba premisliti o reorganizaciji v tej smeri.<sup>46</sup> V centralizirani policijski organizaciji je namreč težko doseči želeno sodelovanje z lokalno skupnostjo in še težje odgovornost policije skupnosti, v kateri opravlja svojo dejavnost. Upoštevanje interesov državljanov in institucij z nekega območja je oteženo in v nekaterih primerih nemogoče, saj policija deluje v skladu z načrtom dela in navodili, ki jih sprejema vodstvo policije, in ne more sprejemati še usmeritev lokalne skupnosti, če te s temi načrti in navodili niso skladne. Večji vpliv lokalne skupnosti na delo policije bi nujno zahteval reorganizacijo policije in njenega usmerjanja.

V skupnost usmerjeno policijsko delo oziroma t.i. *community policing* je mogoče obravnavati tudi z vidika državljanskega nadzora, vendar se na žalost le malo literature ukvarja z vprašanjem, kako zagotoviti odgovornost policije lokalni skupnosti. Ideja v skupnost usmerjenega policijskega dela je tako usmerjena predvsem v sodelovanje skupnosti in policije z namenom reševanja varnostnih problemov (policijsko preventivno delo). Samuel Walker opozarja, da večina znanstvenih prispevkov o v skupnost usmerjenem policijskem delu

<sup>45</sup> Poizvedbe so bile izvedene marca 2003 na Policijsko upravo Krško, Novo mesto (kjer so sporočili, da Romi niso člani sosvetov, vendar naj bi jih v sosvetu v Semičih pogosto vabili na seje, ki se jih tudi aktivno udeležujejo), Postajo mejne policije Kočevje, Policijsko postajo Grosuplje in Policijsko upravo Murska Sobota (na tem območju obstajajo trije sosveti, kjer Romi ne sodelujejo kot člani, je pa komandir Policijske postaje Murska Sobota zatrdil, da jih povabijo k sodelovanju, kadar obravnavajo 'romsko problematiko').

<sup>46</sup> Tako tudi Pavel Čelik, nekdanji načelnik slovenske policije (pogovor, Ljubljana, 8. april 2004). Po mnenju Čelika je rešitev problema odtujevanja policije od skupnosti v ponovnem povezovanju lokalnih skupnosti in policijskih postaj, tudi na ravni krajevnih in vaških skupnosti.

poudarja vpliv skupnosti na policijsko dejavnost in se tako posveča predvsem vprašanju, *kaj* naj policija dela in ne vplivu na odgovornost policije, torej vprašanju, *kako* naj se policija obnaša.<sup>47</sup> Ne glede na to pa Robert Trojanowicz razmišlja o v skupnost usmerjenem policijskem delu kot pomembnem prispevku k zagotavljanju odgovornosti policistov za kršitve in njihove mu preprečevanju.<sup>48</sup> Po njegovem mnenju ni mogoče zagotoviti državljskega nadzora samo preko pritožbenih mehanizmov, za katere meni, da niso nikoli povsem reprezentativni, poleg tega pa predstavljajo formalni organ z vsemi slabostmi birokratskega delovanja. Rešitev vidi v spremembi konfrontacijske države policije v razmerju do ljudi v sodelovalno. Element odgovornosti razloži s tem, da preko v skupnost usmerjenega policijska dela ljudje poznajo policiste ter njihovo delo in jih lahko tako neposredno soočijo z vprašanji - tudi takšnimi, ki zadevajo nepravilnosti v ravnanju policije same.<sup>49</sup>

Sodelovanje med skupnostjo in policijo odpira možnost za nadzor skupnosti nad delom policije, saj postane to predmet javne razprave in tako podvrženo neformalnemu nadzoru, ki pa je v veliki meri odvisen tudi od osveščenosti in emancipiranosti družbe. Posvetovalna telesa, ki jih predvideva 21. člen Zakona o policiji, sicer predstavljajo nekakšen forum reševanja problemov in sodelovanja med policijo in civilno družbo, vendar pa njihov primarni namen ni zagotavljanje odgovornosti policije skupnosti, ampak pomoč državljanov in civilne družbe pri preprečevanju kriminalitete in zagotavljanju varnosti. Ne glede na to lahko imajo posvetovalna telesa pomembno vlogo v spodbujanju konstruktivnega dialoga med policijo in družbo in v luči prej omenjenega lahko vplivajo tudi na odgovornost policije družbi, vendar pa je treba poudariti, da so z njimi povezana nekatera vprašanja (varstvo človekovih pravic, konflikt z neodvisnostjo in strokovnostjo policijskega dela, sestava, zastopanost manjšin), ki morajo biti sestavni del vsake razprave o tovrstnem sodelovanju policije in skupnosti.

***V Sloveniji ni instrumenta, ki bi neposredno zagotavljal odgovornost policije državljanom oziroma njihovim predstavnikom. Upoštevajoč že omenjeno stopnjo centraliziranosti in v nadaljevanju predstavljene ugotovitve je v Sloveniji povsem mogoče, da se (politične) odločitve, ki zadevajo poseganje policije v temeljne pravice državljanov, sprejemajo znotraj***

<sup>47</sup> Samuel Walker, *Police Accountability: The Role of Citizen Oversight* (Belmont: Wadsworth, 2001) s. 11.

<sup>48</sup> Trojanowicz, Robert, »*Police Accountability*«, dostopno na [www.concentric.net/~dwoods/account.htm](http://www.concentric.net/~dwoods/account.htm)

<sup>49</sup> *Ibid.*

***policije ali ministrstva brez kakršnega koli posvetovanja z javnostjo in njenimi predstavniki.***

*3.1.5.2. Transparentnost*

Neodvisna komisija za policijo za Severno Irsko je v svojem poročilu zapisala: »Transparentnost je odgovornost v 'pojasnjevalnem in sodelovalnem' smislu. Ljudje morajo vedeti in razumeti, kaj dela policija in zakaj. To je pomembno, če želi policija računati na zaupanje javnosti in njeno aktivno sodelovanje. Skrivni dogovori v policiji so v nasprotju z načeli demokratičnosti družbe in hkrati ovirajo učinkovito delo policije.«<sup>50</sup>

Transparentnost v delovanju policije se nanaša na številne vidike njenega dela in tudi v Evropskem kodeksu policijske etike jo najdemo tako pri obravnavanju organizacije policije, njene prepoznavnosti, usposabljanja, disciplinskih postopkov kot pri opredeljevanju širše odgovornosti in nadzora policije.

Pomembno orodje v zagotavljanju transparentnosti policije so poročila o njenem delu. Ta omogočajo javni nadzor nad njenim delom, le če vsebujejo vse relevantne podatke. Z vidika človekovih pravic je pomembno, da so splošno dostopni natančni podatki o uporabi prisilnih sredstev in drugih ukrepih, ki predstavljajo poseg v človekove pravice (npr. preiskave, prikriti ukrepi), po policijskih enotah, o njihovih posledicah (npr. telesne poškodbe), rezultatih (npr. vložene ovadbe), o napadih na policiste, o pritožbah, disciplinskih, kazenskih in drugih postopkih zoper policiste itd.

**Glede transparentnosti podatkov o pritožbah zoper policijo naj opozorimo, da pritožbe, vložene zaradi ukrepa policije iz predkazenskega postopka na državno tožilstvo,<sup>51</sup> niso nikjer evidentirane in podatki v zvezi z njimi nikjer objavljeni.**

**V letna poročila policije bi morali biti vključeni podatki o disciplinskih ukrepih glede na posamezne disciplinske kršitve, zaradi katerih so bili sproženi, ter delež disciplinskih postopkov, ki so zastarali (glede na posamezne disciplinske kršitve). Prav tako bi morali biti objavljeni podatki o rezultatih kazenskih postopkov (obtožnice, obsodbe) zoper policiste, ki naj bi pri svojem delu kršili človekove pravice. Ti niso javno**

<sup>50</sup> *The report of the Independent commission on policing for Northern Ireland: 'Patten Report' (september 1999) s. 24 in 25, par. 5.14.*

<sup>51</sup> 7. odstavek 148. člena ZKP.

**dostopni, čeprav je to poleg Amnesty International (AI)<sup>52</sup> od Slovenije zahteval tudi Evropski odbor za preprečevanje mučenja.<sup>53</sup>**

Sredstvo zagotavljanja transparentnosti je tudi pravica do informacij javnega značaja<sup>54</sup> in dostopnost vseh splošnih aktov, ki urejajo delovanje policije (tudi internih usmeritev, navodil, stališč, mnenj, predlogov aktov...), ter drugih dokumentov, pri katerih niso podani razlogi za izjeme, ki jih določa Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ, 6. člen).<sup>55</sup> Dajanje tajnih ali skrivnih navodil ali usmeritev za ukrepanje policije v določenih zadevah, razen v z zakonom predvidenih primerih in nekaterih izjemah, ki jih vsebuje ZDIJZ, torej ni sprejemljivo, niti ni dopustno.

### 3.1.5.3. Reševanje pritožb zoper policijo

Številni avtorji obravnavajo državljanski nadzor nad policijo izključno v kontekstu reševanja pritožb zoper njeno delo. Kot smo skušali prikazati že zgoraj, državljanski nadzor nedvomno presega vprašanje pritožbenih mehanizmov, ki pa ostajajo ključni instrument, ki omogoča državljanom vpogled v probleme, ki se pojavljajo v delovanju policije, in hkrati tudi načine, na katere se policija in pristojni organi s temi problemi soočajo. Zunanji pritožbeni mehanizmi so, zlasti v državah, ki nimajo zagotovljenih drugih institucionaliziranih oblik državljanskega nadzora, izredno pomembni z vidika zagotavljanja odgovornosti policijske organizacije za kršitve pravic posameznikov in za druge probleme, ki se pojavljajo v policiji. Med drugim pripomorejo k zagotavljanju odgovornosti policijskega vodstva in pristojnih državnih organov, ki so dolžni zagotoviti usposobljenost in delovne pogoje, ki omogočajo strokovno in zakonito delo policistov, odgovornosti pristojnih organov za preiskovanje pritožb v skladu z notranjo zakonodajo in mednarodnimi standardi ter odgovornosti za ustrezno disciplinsko politiko.

<sup>52</sup> Amnesty International, *Amnesty International Report 2004*, Slovenia, s. 251; *Republika Slovenija: Poročilo Amnesty International Odboru ZN proti mučenju* (april 2003, AI Indeks: EUR 68/001/2003). V slednjem je AI poudarila: »Pomanjkanje natančnih informacij, ki bi podrobneje določale rezultat kazenskih postopkov v primerih policijskega grdega ravnanja, zgolj povečuje skrb Amnesty International o očitni nekaznovanosti teh kršitev človekovih pravic.«

<sup>53</sup> Evropski odbor za preprečevanje mučenja (CPT), *poročilo slovenski vladi glede obiska, ki ga je CPT v Sloveniji izvedel med 19. in 28. februarjem 1995* (CPT/Inf (96) 18) točka 16; *Poročilo slovenski vladi glede obiska, ki ga je CPT v Sloveniji izvedel med 16. in 27. septembrom 2001* (CPT/Inf (2002) 36) točka 18.

<sup>54</sup> 2. odstavek 39. člena *Ustave Republike Slovenije*.

<sup>55</sup> *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja* (ZDIJZ), Uradni list RS, št. 24/2003.

Zunanje pritožbeno telo ne more neposredno zagotavljati odgovornosti za kršitve pravic s strani policije, saj, kot opozarjamo v nadaljevanju poročila, njegove odločitve načeloma nimajo neposrednih pravnih posledic (v smislu kazenskega, disciplinskega ali odškodninskega postopka). Ne glede na to pa lahko zunanje pritožbeno telo preko svojih javnih in po potrebi tudi kritičnih poročil obvešča javnost o kršitvah pravic s strani policije ter razlogih zanje (npr. pomanjkljivo usposabljanje) in/ali o (ne)uspehu, da bi se domnevne kršitve ustrezno preiskale. Poleg tega lahko z obveščanjem pristojnih organov vpliva tudi na izboljšanje preiskav policijskih kršitev in na učinkovitejše zagotavljanje pravne odgovornosti policistov in policijskega vodstva zanje.

Ker je reševanju pritožb zoper policijo namenjen celoten drugi del tega poročila, na tem mestu ne bomo obravnavali tega vprašanja bolj natančno. Poudariti pa želimo, da mehanizem reševanja pritožb zoper policijo v Sloveniji glede na obstoječo ureditev ne deluje dovolj učinkovito in neodvisno od policije in pristojnega ministra in ne zagotavlja državljskega nadzora nad celotnim postopkom reševanja pritožb in še posebej ne nad preiskavami pritožb.

#### *3.1.5.4. Monitoring policijske dejavnosti*

Monitoring policijske dejavnosti se lahko nanaša na policijsko politiko ali pa na povsem konkretno ravnanje policije (npr. monitoring ravnanja policije pri demonstracijah, odvzemih prostosti, prostorov za pridržanje). Monitoring prostorov za pridržanje je kot posebna oblika državljskega nadzora nad policijo, ki ima z vidika varstva človekovih pravic posebno velik pomen, predstavljen v poročilu *Državljski nadzor nad policijo - priporočila za Slovenijo: Monitoring policijskih prostorov za pridržanje*. Ravno na področjih, kjer ima policija še posebej široka pooblastila, zahtevajo številni mednarodni dokumenti poostren nadzor nad njenim delom. V Sloveniji zunanji nadzor nad ravnanjem policije z osebami, ki jim je odvzeta prostost, z namenom, da do zlorab ne bi prihajalo (monitoring), z izjemo omejenih pristojnosti varuha človekovih pravic praktično ne obstaja.





## 4. Preiskovanje grdega ravnanja policije in zagotavljanje odgovornosti policistov za kršitve

### 4.1. Dolžnost države, da izvede temeljito in učinkovito preiskavo grdega ravnanja po 3. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin

Že hiter pregled ugotovitev Odbora ZN proti mučenju in drugim oblikam okrutnega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CAT, v nadaljevanju: odbor ZN proti mučenju) v državah podpisnicah Konvencije proti mučenju in drugim oblikam okrutnega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (v nadaljevanju: konvencija ZN proti mučenju)<sup>56</sup> nam pokaže, da je danes organ, ki na praktični ravni najbolj ogroža varstvo posameznika pred mučenjem in grdim ravnanjem (*ill-treatment*), še zlasti v evropskih državah, policija.

Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: evropsko sodišče) je skozi pravno prakso 3. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: evropska konvencija),<sup>57</sup> ki v povezavi s 15. členom brezpogojno ščiti posameznika pred mučenjem, nehumanim in ponižujočim ravnanjem, razvilo obveznost držav podpisnic, da zagotovijo temeljito in učinkovito preiskavo navedb osebe, s katero naj bi policija v pridržanju grdo ravnala. Neizpolnitev te obveznosti po mnenju evropskega sodišča v zadevi *Assenov proti Bolgariji*<sup>58</sup> ne glede na vprašanje dejanskega obstoja grdega ravnanja pomeni samostojno kršitev 3. člena evropske konvencije.

V omenjeni zadevi je evropsko sodišče sporočilo, »da v primeru utemeljenih obtožb (*arguable claim*) posameznika, da je bil podvržen grdemu ravnanju

<sup>56</sup> *Konvencije proti mučenju in drugim oblikam okrutnega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja*, Generalna skupščina ZN (A/RES 39/46, 10. december 1984), Ur. l. RS št. 24/1993.

<sup>57</sup> *Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin*, Odbor ministrov Sveta Evrope (4. november 1950), Ur. l. 33/94, RS-MP 7-41/1994.

<sup>58</sup> *Assenov in drugi proti Bolgariji*, Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP), 28. oktober 1998, št. 24760/94.

policije v nasprotju s 3. členom,<sup>59</sup> ta določba konvencije (evropske konvencije, op. a.) v povezavi z dolžnostjo države, (...), ki jo določa 1. člen, implicitno določa dolžnost države, da izvede učinkovito uradno preiskavo. Ta preiskava mora, podobno kot preiskava po 2. členu konvencije, voditi do odkritja in kaznovanja odgovornih.<sup>60</sup> Evropsko sodišče ni uspelo ugotoviti, ali so tožnikove poškodbe (podplutbe)<sup>61</sup> v obravnavani zadevi nastale kot posledica grdega ravnanja policije ali ne, vendar pa dejstvo, da so obstajale utemeljene obtožbe (*arguable claim*) s strani tožnika, država pa jih ni preiskala učinkovito in temeljito, po mnenju sodišča pomeni kršitev 3. člena evropske konvencije.

Dolžnost države, da izvede učinkovito preiskavo, lahko izpeljemo iz problema dokazovanja, s katerim se sooča večina žrtev grdega ravnanja policije, še zlasti, ko naj bi do njega prišlo v času pridržanja. Večina primerov grdega ravnanja se zgodi v osamljenih oziroma izoliranih razmerah, ko ni prisotnih prič; telesne poškodbe, ki lahko nastanejo kot posledica kršitev 3. člena, pa policija v takšnih situacijah pogosto opraviči kot posledico uporabe zakonite sile zaradi upiranja ali drugačnega 'napačnega' obnašanja žrtve. Oblast nad človekom, ki je v policijskem pridržanju, je dejansko v rokah policije, tako je tudi zavarovanje dokazov za grdo ravnanje odvisno predvsem od nje. Praktično nemogoče je pričakovati, da bo posameznik ob nasprotovanju in nesodelovanju države uspel dokazati grdo ravnanje, zato je evropsko sodišče odločilo, da je država dolžna zagotoviti verodostojno in prepričljivo razlago, kako so poškodbe osebe, ki je bila v pridržanju, nastale, kar pomeni, da je dokazno breme v teh primerih na državi.<sup>62</sup> Po mnenju evropskega sodišča v zadevi *Ribitsch* tudi dejstvo, da je bil policist, ki naj bi grdo ravnal, oproščen v kazenskem postopku, ne odveže države, da poda utemeljeno razlago o nastanku poškodb pridržanega.<sup>63</sup>

Glede vprašanja ustreznosti (zadostnosti) preiskave se je sodišče večkrat sklicevalo na pravno prakso v zvezi z 2. členom evropske konvencije (pravica

<sup>59</sup> 3. člen *Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin*: »Nikogar se ne sme mučiti ali z njim nečloveško ali ponižujoče ravnati ali ga kaznovati.«

<sup>60</sup> Assenov in drugi proti Bolgariji, par. 102.

<sup>61</sup> Sodišče je odločilo, da je bila stopnja poškodb (podplutbe, praske), dokazanih z zdravniško dokumentacijo, dovolj resna, da ne glede na to, kdo jih je povzročil, ustrezajo pomenu grdega ravnanja v okviru 3. člena evropske konvencije (par. 95).

<sup>62</sup> *Ribitsch* proti Avstriji, ESČP, 14. december 1995, št. 18896/91, par. 34. Glej razlago v: *Association for the Prevention of Torture (APT), Guide to Jurisprudence on Torture and Ill-treatment: Article 3 of the European Convention for the Protection of Human Rights* (Ženeva: APT, 2002) s. 31. Glej npr. tudi *Shanaghan* proti Združenemu kraljestvu, ESČP, 4. avgust 2001, št. 37715/97, par. 86.

<sup>63</sup> *Ribitsch* proti Avstriji, par. 34.

do življenja), ob tem pa se ni spuščalo v vprašanje metod in oblik preiskave, ki bi zadovoljile zahtevo po učinkovitosti in temeljitosti. Kljub temu, da je ta odločitev tako prepuščena državi, pa mora preiskava, ne glede na to, kdo in kako jo izvaja, ustrezati standardom, ki bodo zagotovili učinkovitost in temeljitost pri ugotavljanju dejstev in odgovornosti za kršitve. Nekateri izmed standardov, v skladu s katerimi mora biti izvedena preiskava, je mogoče izluščiti iz prakse evropskega sodišča v zvezi z 2. in 3. členom evropske konvencije.<sup>64</sup>

**UČINKOVITOST:** vsebino kriterija učinkovitosti je mogoče izpeljati iz zahteve, ki jo je evropsko sodišče postavilo v zadevi *Assenov proti Bolgariji*, da mora biti preiskava **sposobna pripeljati do odkritja in kaznovanja odgovornih**.<sup>65</sup> Sodišče je to zahtevo pojasnilo s stališčem, da je v nasprotnem primeru splošna prepoved mučenja in grdega ravnanja dejansko neučinkovita, državni uslužbenci pa lahko v nekaterih primerih zlorablajo pravice in ob tem ostajajo nekaznovani.<sup>66</sup> Pravica do učinkovite preiskave je povezana tudi s 13. členom evropske konvencije, ki zagotavlja pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred domačimi oblastmi. V zadevi *Assenov* je evropsko sodišče zavzelo glede tega vprašanja stališče, da v primeru utemeljenih obtožb (*arguable claim*) posameznika, da je bil žrtev grdega ravnanja, pravica do učinkovitega pravnega sredstva zahteva, poleg učinkovite preiskave po 3. členu, tudi učinkovit dostop pritožnika do preiskave in plačila odškodnine.<sup>67</sup>

**PO URADNI DOLŽNOSTI:** državni organi morajo ukrepati na lastno pobudo (t.j. po uradni dolžnosti), ko kakorkoli zvedo za sporen dogodek, ki bi lahko predstavljal kršitev 2. ali 3. člena, in ne smejo prepustiti odgovornosti za preiskavo žrtvi oziroma njeni družini ali pa pogojevati njen začetek s formalno vložitvijo pritožbe.<sup>68</sup>

**NEODVISNOST:** evropsko sodišče je glede učinkovitosti preiskav v primerih domnevnega protipravnega odvzema življenja (2. člen) postavilo zahtevo, da morajo biti osebe, ki so odgovorne za izvedbo preiskave, neodvisne od tistih, ki so vpleteni v sporen dogodek. To pa ne pomeni samo neobstoja hierarhične in institucionalne povezanosti, ampak tudi dejansko ne-

<sup>64</sup> Glej »Splošna načela« (*General principles*) v primerih *Shanaghan* proti Združenemu kraljestvu, par. 86, 88 – 92; *Kelly* in drugi proti Združenemu kraljestvu, ESČP, 4. avgust 2001, št. 30054/96, par. 92, 94 – 98; *Mc Kerr* proti Združenemu kraljestvu, ESČP, 4. avgust 2001, št. 28883/95, par. 109, 111 – 115. V nadaljevanju se sklicujemo samo na primer *Shanaghan*.

<sup>65</sup> *Assenov* in drugi proti Bolgariji, par.102.

<sup>66</sup> *Assenov* in drugi proti Bolgariji, par. 102.

<sup>67</sup> *Assenov* in drugi proti Bolgariji, par. 117.

<sup>68</sup> *Shanaghan* proti Združenemu kraljestvu, par. 88.

odvisnost (ta je razvidna že iz same preiskave ali poročil; tako je na primer očitno, da standard neodvisnosti ni izpolnjen, če se preiskava in poročila pretežno opirajo samo na trditve ene strani in dokaze v njeno korist).<sup>69</sup>

**JAVNOST:** preiskava in njeni rezultati morajo vključevati zadostni element javnega nadzora. Prav tako mora preiskava omogočiti sodelovanje žrtve ali njene družine, da se zagotovi varstvo njenih oziroma njihovih legitimnih interesov.<sup>70</sup>

**HITROST:** pri preiskovanju uporabe strelnega orožja (enako velja tudi za navedbe o kršitvi 3. člena) je za ohranjanje zaupanja javnosti v sposobnost države, da zagotavlja vladavino prava, hiter odziv oblasti ključnega pomena.<sup>71</sup>

Temeljnost, učinkovitost, neodvisnost, javni nadzor, hitrost in delovanje *ex officio* so načela, katerih spoštovanje je pogoj za ustreznost preiskave glede na 2. in 3. člen evropske konvencije. Tem načelom preiskava uporabe prisilnih sredstev v primeru prijetja nemškega državljana Rehbocka v Sloveniji ni ustrezala in zato njene ugotovitev državi niso omogočale izključiti odgovornosti za kršitev evropske konvencije.<sup>72</sup> Kljub temu, da odločanje evropskega sodišča v tej zadevi odpira določena vprašanja, ki se nanašajo predvsem na procesne vidike postopka pred sodiščem (v tej zadevi namreč niso bila izčrpana vsa domača pravna sredstva in je tako sodišče samo ugotavljalo konkretne okoliščine primera),<sup>73</sup> pa nedvoumno opozarja na problem pomanjkljivega nadzora nad delom policije in na neučinkovitost mehanizmov za preiskovanje grdega ravnanja v Sloveniji.

## 4.2. Zahteve drugih mednarodnih dokumentov

Zahteva evropskega sodišča po učinkoviti in temeljiti preiskavi je med drugim namenjena tudi zagotavljanju odgovornosti posameznega uradnika/policista za kršitev pravic, ki jih varujeta 2. in 3. člen evropske konvencije. Mehanizme za zagotavljanje individualne odgovornosti (*personal accountability*)

<sup>69</sup> Shanaghan proti Združenemu kraljestvu, par. 89; Ergi proti Turčiji, ESČP, 28. julij 1998, št. 23818/94, par. 83-84.

<sup>70</sup> Shanaghan proti Združenemu kraljestvu, par. 92.

<sup>71</sup> Shanaghan proti Združenemu kraljestvu, par. 91.

<sup>72</sup> Rehbock proti Sloveniji, ESČP, 28. november 2000, št. 29462/95. Več o tej zadevi glej v nadaljevanju poročila.

<sup>73</sup> Ciril Ribičič, »Nacionalno in evropsko pravo človekovih pravic, medsebojno podrejanje in omejevanje ali sinergija«. V: *Javna uprava* 39 (sep. 2003) št. 3, s. 314. Glej tudi ločeno (delno odklonilno) mnenje sodnika Boštjana M. Zupančiča.

policistov pa vsebujejo tudi nekateri dokumenti Združenih narodov in Sveta Evrope. Med njimi so zlasti pomembni:

- **Evropski kodeks policijske etike** (*European Code of Police Ethics*),<sup>74</sup>
- **Deklaracija o policiji** (*Declaration on the Police*),<sup>75</sup>
- **Temeljna načela ZN o uporabi sile in strelnega orožja policijskih uslužbencev** (*UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*),<sup>76</sup>
- **Kodeks ravnanja policijskih uslužbencev** (*UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials*),<sup>77</sup>
- **Temeljna načela ZN za varstvo vseh oseb, ki so kakorkoli priprte ali zaprte** (*UN Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment*)<sup>78</sup>.

Standardi, ki jih vsebujejo ti dokumenti in med katerimi so tudi takšni, ki v Sloveniji niso izrecno določeni v zakonodaji, zahtevajo:

- jasno verigo poveljevanja in odgovornosti v policiji;
- odgovornost za lastna dejanja in opustitve ter za ukaze podrejenim.
- Dolžnost policistov, da se vzdržijo izvršitve nezakonitih ukazov.
- Dolžnost policistov, da poročajo o nezakonitih dejanjih in ukazih policije.
- Zaščita policistov pred kaznovanjem zaradi poročanja o nezakonitih dejanjih in ukazih policije ter zaradi odklonitve izvršitve nezakonitega ukaza.

Temeljna načela o uporabi sile in strelnega orožja policijskih uslužbencev podrobneje urejajo še vprašani poročanja in preiskovanja primerov uporabe sile in strelnega orožja. Med drugim določajo:

<sup>74</sup> *Evropski kodeks policijske etike*, Odbor ministrov Sveta Evrope (19. september 2001, Priporočilo Rec(2001)10 s komentarjem).

<sup>75</sup> *Resolution 690 (1979) on the Declaration on the Police*, Parlamentarna skupščina Sveta Evrope.

<sup>76</sup> *Temeljna načela o uporabi sile in strelnega orožja policijskih*, sprejeta na 8. kongresu Združenih narodov o preprečevanju kriminalitete in obravnavanju prestopnikov v Havani na Kubi od 27. avgusta do 7. septembra 1990. Objavljeno v: Društvo za Združene narode za Republiko Slovenijo, Človekove pravice, Zbirka mednarodnih dokumentov, II. del, Univerzalni dokumenti (Ljubljana, 1996).

<sup>77</sup> *Kodeks ravnanja policijskih uslužbencev*, Generalna skuščin ZN (17. december 1979, resolucija št. 34/169). Objavljeno v: Društvo za Združene narode za Republiko Slovenijo, Človekove pravice, Zbirka mednarodnih dokumentov, II. del, Univerzalni dokumenti (Ljubljana, 1996).

<sup>78</sup> *Temeljna načela za varstvo vseh oseb, ki so kakorkoli priprte ali zaprte*, Generalna skupščina ZN (9. december 1988, resolucija št. 43/173). Objavljeno v: Društvo za Združene narode za Republiko Slovenijo, Človekove pravice, Zbirka mednarodnih dokumentov, II. del, Univerzalni dokumenti (Ljubljana, 1996).

- da morajo oblasti in policijske organizacije oblikovati učinkovit sistem poročanja in preiskovanja primerov, ko je bilo uporabljeno strelno orožje ali povzročena smrt ali poškodba z uporabo sile ali orožja.<sup>79</sup>
- Da mora imeti oseba, zoper katero je bila uporabljena sila ali strelno orožje, njen pravni zastopnik ali družinski sorodniki dostop do neodvisnega postopka, vključno s sodnim postopkom.<sup>80</sup>
- Da morajo oblasti in policijske organizacije zagotoviti, da nadrejeni policisti odgovarjajo, če so vedeli ali bi lahko vedeli, da so policisti pod njihovim nadzorom (poveljem, angl. *command*) nezakonito uporabili silo in niso sprejeli vseh ukrepov, ki so bili v njihovi moči, da bi to preprečili, ustavili ali prijavili.

Na koncu naj omenimo tudi zahtevo po učinkovitih zakonodajnih, upravnih, sodnih in drugih ukrepih za preprečevanje mučenja, ki jih morajo zagotoviti vse države pogodbenice v skladu z 2. členom **konvencije ZN proti mučenju** ter zahtevo po izvedbi nepristranske preiskave in pravico do pritožbe, ki ju omenjena konvencija, ki je krovni dokument na področju prepovedi mučenja in drugih oblik grdega ravnanja, določa v 12. in 13. členu.

(12. člen)

Vsaka država članica mora zagotoviti, da bodo njeni pristojni organi takoj uvedli **nepristransko preiskavo**, kadar se pojavi utemeljen sum, da je storjeno kaznivo dejanje mučenja (v povezavi z 16. členom: tudi drugih oblik okrutnega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja, op.a.) na ozemlju, ki je pod njeno jurisdikcijo.

(13. člen)

Vsaka država članica mora zagotoviti vsaki osebi, ki trdi da je bila mučena (v povezavi z 16. členom: podvržena tudi drugim oblikam okrutnega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja, op.a.) na ozemlju pod njeno jurisdikcijo, **pravico, da se pritoži in da bodo pristojni organi takoj in nepristransko proučili njen primer**. Zagotoviti je treba varstvo pritožnika in prič pred slabim ravnanjem ali zastraševanjem kot posledici pritožbe ali kakršnekoli izjave v tej zvezi.

<sup>79</sup> Načelo 22 v povezavi s 6 in 11 (f).

<sup>80</sup> Načelo 23.

### 4.3. Preiskovanje grdega ravnanja policije v Sloveniji

Amnesty International (AI) je večkrat izrazila skrb zaradi neuspeha slovenske policije in sodnih oblasti pri zagotavljanju temeljite in hitre preiskave navedb o grdem ravnanju policije s posamezniki in ustreznega ukrepanja zoper storilce teh kršitev človekovih pravic.

Na navedbe iz poročila, ki ga je AI posredovala odboru ZN proti mučenju pred obravnavo drugega poročila Slovenije,<sup>81</sup> in pisma, ki ga je 21. maja 2002 poslala Ministru za notranje zadeve,<sup>82</sup> je Minister za notranje zadeve podal odgovor 14. novembra 2003. Iz tega odgovora sledi, da je policija v večini primerov, na katere je opozarjala AI, pritožbe spoznala za neutemeljene oz. je obravnavane zadeve zaključila z ugotovitvijo, da je policija uporabila svoja pooblastila zakonito in strokovno. Tako tudi v nobenem izmed njih ni podala ovadbe zoper policiste. Glede disciplinskih postopkov, izvedenih v obravnavanih primerih, pa ministrstvo ni posredovalo podatkov, vendar glede na podatke, ki so dostopni AI, obstaja resen sum, da v večini primerov policisti niso disciplinsko odgovarjali.<sup>83</sup>

V omenjenem poročilu, ki ga je AI posredovala odboru ZN proti mučenju, je obravnavan tudi primer domnevnega grdega ravnanja piranskih policistov z A.M., o katerem je v letnem poročilu za leto 2002 poročal tudi varuh človekovih pravic.<sup>84</sup> Ta incident se je zgodil na piranski policijski postaji julija 2001, ko naj bi z 20-letnim moškim A.M. med zaslišanjem brutalno ravnala najmanj dva policista. A.M. in njegov spremljevalec sta bila odpeljana na policijsko postajo, potem ko naj bi nepravilno prečkala cesto. Ob izstopu iz intervencijskega vozila na policijski postaji naj bi policist A.M.-ja »dvakrat udaril s pestjo v prsni koš, čeprav je imel takrat sam roke vklejnene na hrbtu. Ko sta prišla do vhoda na policijsko postajo, mu je policist rekel, naj pazi, da se ne

<sup>81</sup> Amnesty International, *Republika Slovenija: Poročilo Amnesty International Odboru ZN proti mučenju* (april 2003, AI Indeks: EUR 68/001/2003).

<sup>82</sup> Amnesty International, *Odprto pismo Ministru za notranje zadeve RS* (21. maj 2002, AI indeks: EUR 68/2002.01)

<sup>83</sup> Glede problema neustreznega disciplinskega ukrepanja policije glej *odgovor slovenske vlade na poročilo CPT glede obiska, ki ga je CPT v Sloveniji izvedel med 16. in 27. septembrom 2001* (CPT/Inf (2002) 37, odgovor na 2. odst. točke 18), iz katerega izhaja velik delež ustavljenih in zastaranih disciplinskih postopkov zaradi grdega ravnanja policistov. Problematičnost disciplinske politike policije je izpostavil tudi Miroslav Žaberl, direktor Direktorata za policijo in druge varnostne naloge (pogovor, Ljubljana, 27. julij 2004). V poročilu je to vprašanje obravnavano še v povezavi s transparentnostjo delovanja policije in njenega nadzora.

<sup>84</sup> Varuh človekovih pravic RS, *Letno poročilo 2002* (Ljubljana, junij 2003) s. 63 - 65.



bo zaletel v vrata, in ga pri tem dvakrat porinil v vrata. (...) Ker ni hotel sesti mimo stola, ga je policist s pestjo udaril v predel desnega lica tako močno, da je padel po tleh in se pri tem udaril tudi v glavo, saj je bil še vedno vklenjen. Ležečega na tleh je policist nato še večkrat brcnil v zadnjo stran desnega prsnega koša.«<sup>85</sup> Ko je prosil, če lahko pokliče enega od staršev in odvetnika, naj bi eden od policistov zgrabil leseno palico in mu zagrozil, da ga bo z njo udaril. Po izpustitvi je bil A.M. več dni hospitaliziran.<sup>86</sup> »Policija poškodb pobudnika ne povezuje z uporabo fizične sile po privedbi na policijsko postajo. Zatrjuje, da se je pobudnik, ko je bežal, spotaknil in padel. Poškodbe so tako nastale med begom, ko je pobudnik padel z desnim bokom na robnik in z desno stranjo glave trčil v drevo.«<sup>87</sup>

Ko je prejel A.M.-jevo pritožbo, je varuh človekovih pravic marca 2002 opravil nenapovedan obisk na piranski policijski postaji. Po obisku je sklical konferenco za novinarje o incidentu, na kateri je povedal, da je med obiskom sobe za zaslišanje opazil več lesenih palic. Ko je o njih povprašal vodjo postaje, naj bi ne dobil zadovoljivega odgovora.<sup>88</sup>

A.M. je po dogodku podal kazensko ovadbo zoper dva policista zaradi kaznivega dejanja kršitve človekovega dostojanstva z zlorabo uradnega položaja po 270. členu Kazenskega zakonika<sup>89</sup> in pritožbo zoper policijo (julij 2001). Državni tožilce naj bi ovadbo zavrgel zaradi tega, ker naj bi iz zbranega gradiva ne izhajalo, da bi policista storila očitano jima kaznivo dejanje. Tudi pritožba je bila spoznana za neutemeljeno, saj naj bi po mnenju senata bila pooblastila uporabljena v »mejah zakonsko dopustnega in v skladu s pravili in načeli stroke.« Kasneje je A.M. prevzel subsidiarni pregon zoper policista zaradi kaznivega dejanja kršitve človekovega dostojanstva z zlorabo uradnega položaja (oktober 2001). Državno tožilstvo je (maj 2003) potem, ko je odvetnik A.M.-ja vložil (novo) ovadbo, tokrat zaradi kaznivega dejanja po 134. členu Kazenskega zakonika (huda telesna poškodba), zoper enega policista ovadbo zavrglo, zoper drugega pa je opravilo preiskavo in vložilo obtožbo.

<sup>85</sup> Varuh človekovih pravic RS, *Letno poročilo 2002* (Ljubljana, junij 2003) s. 64.

<sup>86</sup> Po informacijah Amnesty International je A.M. utrpel resne poškodbe ledvic in obraza, ki bi lahko vodile v delno omrtvičenje njegovih obraznih mišic.

<sup>87</sup> Varuh človekovih pravic RS, *Letno poročilo 2002* (Ljubljana, junij 2003) s. 64.

<sup>88</sup> »Varuh opozoril na delo in kršitve vlade, policije in problem džamije«, časnik *Dnevnik*, 3. april 2002.

<sup>89</sup> 270. člen *Kazenskega zakonika* (uradno prečiščeno besedilo (KZ-UPB1), Uradni list RS, št. 95/2004) – kaznivo dejanje kršitve človeškega dostojanstva z zlorabo uradnega položaja ali uradnih pravic: »Uradna oseba, ki pri opravljanju službe z zlorabo svojega uradnega položaja ali uradnih pravic s kom grdo ravna, ga žali, ga lahko telesno poškoduje ali sploh ravna z njim tako, da prizadene njegovo človeško dostojanstvo, se kaznuje z zaporom do treh let.«



Iz odgovora ministra (dopis z dne 14. novembra 2003) na omenjen primer ni mogoče razbrati dokazov, ki bi potrjevali, da je bila sila zoper A.M. uporabljena zakonito razen navedbe, da so tako trdili policisti. Tudi odgovor na pritožbo A.M.-ja, ki je bil spisan po tem, ko je policija navedbe preverila tudi v skladu z Zakonom o kazenskem postopku (v smislu suma kaznivega dejanja policistov), ne navaja konkretnih dokazov, ki bi potrjevali trditve policistov. Odgovor na pritožbo zgolj formalno pojasnjuje uraden postopek policije v konkretnem primeru, ne da bi se pri tem skliceval na kakršne koli materialne dokaze ali izjave prič in pritožnika. Iz njega tudi ni mogoče razbrati, da bi bile v konkretni zadevi zaslišane priče ali A.M. in njegov spremljevalec.

Omenjeni primer, ki nikakor ni osamljen, nazorno prikazuje pomanjkljivosti v sistemu preiskovanja grdega ravnanja in odzivu države na navedbe posameznika, da je bil žrtev kršitev temeljnih človekovih pravic s strani policije. Na konferenci za novinarje, kjer je predstavil ta primer, je varuh opozoril na po njegovem mnenju osrednji problem pri varstvu človekovih pravic v policijskih postopkih, t.j. nepreiskanoost kršitev. »To se je dogajalo, se dogaja in se bo dogajalo. Problem je, da se država in policija v takih primerih ne odzoveta. Če ni zunanjega nadzora nad delom policije, so takšne težave pogostejše, (...)<sup>90</sup> Varuh je poudaril, da so policijske preiskave v primeru pritožb zaradi prekoračitve pooblastil policistov pri uporabi fizične sile do domnevnih kršiteljev zakona nezadostne in pomanjkljive, njihovi izsledki pa so zato nepripravljeni tudi v primerih, ko bi bilo zadeve mogoče povsem razjasniti.<sup>91</sup>

***V večini primerov, o katerih je poročala AI, so imele domnevne žrtve zdravniška potrdila, v enem je oseba celo izgubila življenje in v enem utrpela trajne poškodbe obraza (zgoraj obravnavani primer). Kljub temu se je ministrstvo, ki je odgovorno za nadzor nad policijo in ima zato tudi ustrezno službo (direktorat za policijo in druge varnostne naloge), zadovoljilo z odgovori policije, ki po našem mnenju v večini primerov zbujaajo resen dvom v to, da so bile preiskave, ki jih je izvedla policija, izvedene nepristransko in temeljito.<sup>92</sup> Ta dvom potrjuje tudi dejstvo, da so bili v nekaterih izmed njih kasneje sproženi kazenski postopki zoper policiste, kljub temu, da je preiskava policije pokazala, da je policija ravnala zakonito in zato policija ni podala ovadbe.***

<sup>90</sup> »Varuh človekovih pravic ocenjuje, da vlada krši zakonodajo«, časnik Večer, št. 77, 3. april 2002.

<sup>91</sup> »(Ne)nadzorovano nasilje«, časnik Večer, št. 78, 4. april 2002.

<sup>92</sup> Gre za primere, o katerih je poročala Amnesty International (Amnesty International, Republika Slovenija: Poročilo Amnesty International Odboru ZN proti mučenju, april 2003, AI Indeks: EUR 68/001/2003; Odprto pismo Ministru za notranje zadeve RS, 21. maj 2002, AI indeks: EUR 68/2002.01).

Ministrstvo je v odgovoru na navedbe AI v omenjenih dokumentih v skupni oceni zapisalo: »Po preučitvi navedenih konkretnih primerov seveda ni mogoče trditi, da je policija v vseh primerih ravnala optimalno oziroma na najboljši možni način, kot ji velevata zakonitost in stroka. Verjetno je bilo storjenih nekaj strokovnih napak. Ni pa policiji mogoče očitati pristranskega oziroma neobjektivnega pristopa k obravnavi primerov. Policija je v vseh primerih zbrala obvestila in o svojih ugotovitvah obveščala pristojno državno tožilstvo. V skoraj vseh primerih je bilo poslano tudi posebno poročilo v zvezi s sumom kaznivega dejanja policista. To je policija storila samoiniciativno, na podlagi pritožbe državljan, zoper katerega je bil voden policijski postopek, ali na podlagi zahteve državnega tožilca, kateremu je državljan neposredno podal kazensko ovadbo.«

Iz odgovora ministrstva gre sklepati, da se to ne zaveda, da v pravni državi ne zadostuje dejstvo, da je bila preiskava izvedena in poročila poslana, ampak je pomembno predvsem, kako je bila izvedena preiskava in kakšna poročila so bila poslana državnemu tožilstvu. Tudi samoiniciativnost policije ni odlika ali dobra volja policije, ampak obveznost, da kadar gre za uradno pregonljiva kazniva dejanja policija ukrepa po uradni dolžnosti – ne glede na to, kdo je osumljen kaznivega dejanja. Neustreznost preiskav grdega ravnanja ni zgolj odgovornost ministrstva, ampak je problem, s katerim bi se morali soočiti tudi pravosodni organi in predvsem državno tožilstvo. Slednje je odgovorno za pregon kaznivih dejanj in vedno sprejme končno odločitev o (ne)uvedbi kazenskega postopka zoper policiste, ki naj bi kršili človekove pravice (po uradni dolžnosti, na podlagi ovadbe ali poročila policije). Ne glede na to pa je policija tista, ki dejansko izvaja prvo preverjanje in zbiranje obvestil, in od njenih ugotovitev je večinoma odvisno, ali bo kazenski postopek sprožen ali ne. V primerih, ko gre za kršitve človekovih pravic, ki naj bi jih storili policisti, se prav zato pričakuje, da bodo preiskave opravljale zunanje osebe, ki niso del policijske hierarhije.

Do podobnih ugotovitev kot varuh in Amnesty International so prišle tudi druge mednarodne organizacije za varstvo človekovih pravic. Slovenijo so opozorile na pogoste primere grdega ravnanja in prekomerne uporabe sile s strani slovenske policije, tovrstna opozorila pa je vedno spremljala skrb zaradi neustreznih preiskav. Odbor ZN proti mučenju je v svojih zaključkih in priporočilih, ki jih je objavil po obravnavi drugega poročila Slovenije, izrazil zaskrbljenost nad nenehnimi obtožbami o prekomerni uporabi sile s strani policije, med katerimi se številne nanašajo na pripadnike manjšin. Ob tem je opozoril tudi na pomanjkanje neodvisnega sistema za reševanje pritožb in

na poročila, da grdo ravnanje policije ni hitro in nepristransko preiskano.<sup>93</sup> Na problem prekomerne uporabe sile do manjšin (Romov in ne-državljanov Slovenije) je v svojem drugem poročilu o Sloveniji opozorila tudi Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti Sveta Evrope (ECRI). Ta je zato predlagala Sloveniji, da razmisli o ustanovitvi agencije, neodvisne od policije, ki bo odgovorna za preiskave morebitnih prihodnjih incidentov in področij konfliktov med policijo in manjšinami (pri tem se ECRI sklicuje na svoja Splošno-politična priporočila št. 1).<sup>94</sup>

Na ustanovitev neodvisnega sistema preiskovanja pritožb kot eno izmed rešitev, ki bi izboljšala preiskovanje grdega ravnanja, je opozoril tudi odbor ZN proti mučenju. Sloveniji je predlagal, naj »sprejme ustrezne ukrepe za ustanovitev učinkovitega, zanesljivega in neodvisnega pritožbenega sistema, ki bi zagotovil hitre in nepristranske preiskave obtožb grdega ravnanja policije in kaznovanje storilcev,« hkrati pa je predlagal tudi okrepitev naporov za zmanjšanje pojavov grdega ravnanja policije (predvsem etnično motiviranega) ter zbiranje podatkov in monitoring takšnih pojavov z namenom učinkovitega reševanja tega problema.<sup>95</sup>

Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (v nadaljevanju: evropski odbor za preprečevanje mučenja) je v obeh poročilih o Sloveniji poudaril, da je eden najbolj učinkovitih načinov za preprečevanje grdega ravnanja policije učinkovito preiskovanje pritožb in, kjer je primerno, določanje ustreznih disciplinskih in kazenskih sankcij.<sup>96</sup> Za učinkovitost postopka je po mnenju evropskega odbora za preprečevanje mučenja pomemben tudi videz nepristranskosti in neodvisnosti.<sup>97</sup>

V poročilu odboru ZN proti mučenju (april 2003) je AI, sklicujoč se na ugotovitve evropskega odbora za preprečevanje mučenja, opozorila na problematiko vodenja pritožbenih postopkov kot tudi izvajanja disciplinskih postop-

---

<sup>93</sup> Odbor ZN proti mučenju (CAT), *Zaključki in priporočila: Slovenija* (27. maj 2003, CAT/C/CR/30/4).

<sup>94</sup> Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI), *Drugo poročilo o Sloveniji* (13. december 2002, CRI (2003) 39) par. 42.

<sup>95</sup> Odbor ZN proti mučenju (CAT), *Zaključki in priporočila: Slovenija* (27. maj 2003, CAT/C/CR/30/4).

<sup>96</sup> Evropski odbor za preprečevanje mučenja (CPT), *poročilo slovenski vladi glede obiska, ki ga je CPT v Sloveniji izvedel med 16. in 27. septembrom 2001* (CPT/Inf (2002) 36) točka 16; *poročilo slovenski vladi glede obiska, ki ga je CPT v Sloveniji izvedel med 19. in 28. februarjem 1995* (CPT/Inf (96) 18) točka 16.

<sup>97</sup> Evropski odbor za preprečevanje mučenja (CPT), *poročilo slovenski vladi glede obiska, ki ga je CPT v Sloveniji izvedel med 16. in 27. septembrom 2001* (CPT/Inf (2002) 36) točka 17.

kov v primerih nepravilnega ravnanja policije. Organizacija je izrazila zaskrbljenost, da obstoječa sestava senatov (takrat še po Navodilu za reševanje pritožb)<sup>98</sup> in predvsem njihovo pomanjkanje neodvisnosti od policije ne zagotavlja učinkovitega sistema ugotavljanja odgovornosti policistov. AI je predlagala, naj slovenske oblasti raziščejo možnost ustanovitve povsem neodvisne komisije, ki bi bila usposobljena in pooblaščen za preiskovanje navedb o nepravilnem ravnanju policije. Ob tem je AI dala predlog, da je takšna komisija del urada varuha človekovih pravic ali pa ustanovljena kot posebno telo.<sup>99</sup>

Ob predložitvi poročila AI odboru ZN proti mučenju je bil nov pritožbeni postopek šele v pripravi, zato je AI poudarila, da je, ne glede na to, katera možnost bi bila izbrana, ključnega pomena, da je komisija (ki odloča o pritožbah) neodvisna, saj bi bila le tako tudi v javnosti sprejeta kot verodostojna in legitimna. Imeti bi morala »izrecno pooblastilo za sprožitev neodvisne preiskave v zvezi z obtožbami grdega ravnanja (...), kot tudi v zvezi z vzorci zatrjevanih nepravilnosti v policiji, ne glede na to, ali so bile vložene pritožbe. Vzpostavljena bi morala biti v skladu z mednarodnimi standardi človekovih pravic, predvsem konvencijo ZN proti mučenju, MPDPP,<sup>100</sup> EKČP, kot tudi z določbami Kodeksa ravnanja policijskih uslužbencev, Temeljnih načel o uporabi sile in strelnega orožja policijskih uslužbencev in Temeljnih načel ZN za varstvo vseh oseb, ki so kakorkoli priprte ali zaprte. Komisija bi si morala na vsakem koraku prizadevati za uporabo Priročnika za učinkovito preiskovanje in dokumentiranje mučenja in drugega krutega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (Istambulski protokol).«<sup>101</sup>

Slovenija je bila zaradi nečloveškega ravnanja policije obsojena pred Evropskim sodiščem za človekove pravice v zadevi *Rehbock proti Sloveniji*.<sup>102</sup> V tej zadevi je evropsko sodišče opozorilo na problem pristranskosti in posledično nezadovoljive preiskanosti grdega ravnanja policije, kadar to preiskovanje opravlja policija sama. Evropsko sodišče je kritično ocenilo delovanje (policijske) komisije, ki je preiskala uporabo prisilnih sredstev proti Rehbocku, na katere ugotovitve se je v svojem zagovoru sklicevala vlada. Po njegovem mnenju

<sup>98</sup> Navodilo za reševanje pritožb, Uradni list RS št. 103/2000.

<sup>99</sup> Amnesty International, *Republika Slovenija: Poročilo Amnesty International Odboru ZN proti mučenju* (april 2003, AI Indeks: EUR 68/001/2003).

<sup>100</sup> Mednarodni pakt od državljanjskih in političnih pravicah, Generalna skupščina ZN (16. december 1966, resolucija št. 2200 A(XXI)).

<sup>101</sup> Amnesty International, *Republika Slovenija: Poročilo Amnesty International Odboru ZN proti mučenju* (april 2003, AI Indeks: EUR 68/001/2003).

<sup>102</sup> Rehbock proti Sloveniji, ESČP, 28. november 2000, št. 29462/95.

omenjene ugotovitve niso predstavljale »prepričljivega in verodostojnega dokaza« za to, da je bila stopnja uporabljenе sile med aretacijo upravičena, zato je sodišče zaključilo, da je bila uporaba sile prekomerna in neupravičena.<sup>103</sup> Slovenija je bila tako obsojena zaradi kršitve 3. člena evropske konvencije oziroma prepovedi nečloveškega ravnanja, pri čemer je evropsko sodišče posebej grajalo dejstvo, da je preiskavo vodila tista policijska uprava, katere delavci so bili vpleteni v sporno aretacijo Rehbocka, odrejena pa je bila šele pet mesecev po incidentu.<sup>104</sup> Poleg tega poročilo komisije, s katerim se je skušala država ekskulpirati, ni vsebovalo podatkov in dokazov, ki so bili podlaga za njene ugotovitve, iz njega pa tudi ni bilo razvidno, da bi pisci poročila zaslišali Rehbocka, druge aretirane osebe ali katerokoli drugo pričō razen vpletenih policistov.<sup>105</sup> Skratka, v konkretnem primeru je bila Slovenija obsojena zaradi nečloveškega ravnanja, pri čemer si v postopku ni mogla pomagati z ugotovitvami preiskave, ki je sicer bila izvedena, vendar pa, neobjektivno in pristransko, namenjena zgolj sama sebi.

Kot je bilo že omenjeno, notranje preiskave in preiskave domnevnih kaznivih dejanj policistov v skladu z veljavno podzakonsko ureditvijo opravljajo delavci uradov direktorjev policijskih uprav in urada generalnega direktorja policije. Ob tem Pravilnik o policijskih pooblastilih<sup>106</sup> v 147. členu določa še ustanovitev komisije, ki preišče uporabo prisilnih sredstev. Komisijo ustanovi generalni direktor policije ali direktor policijske uprave, v kateri dela policist, ki je uporabil prisilno sredstvo, »kadar policist uporabi strelno orožje ali s prisilnim sredstvom povzroči komu hude ali posebno hude telesne poškodbe ali smrt, kadar je bilo prisilno sredstvo uporabljeno proti več kot trem osobam«, lahko pa tudi »za razjasnitev drugih primerov uporabe prisilnega sredstva, če ocenita, da je to potrebno«. Komisija »razišče okoliščine uporabe prisilnega sredstva, sestavi zapisnik in da mnenje o tem, ali je bilo prisilno sredstvo zakonito in strokovno uporabljeno.«<sup>107</sup> Glede zagotovljene objektivnosti in nepristranskosti pri delovanju tovrstnih komisij je dovolj zgovorno že stališče evropskega sodišča v zadevi *Rehbock*.

***Policija ima odločilno vlogo pri preverjanju navedb o njenem grdem ravnanju. Tako pritožbe kot tudi uporabo prisilnih sredstev in sum storitve kaznivega dejanja vselej preverjajo policisti in od njihovih ugo-***

<sup>103</sup> Rehbock proti Sloveniji, par. 76.

<sup>104</sup> Rehbock proti Sloveniji, par. 74.

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> Pravilnik o policijskih pooblastilih, Uradni list RS št. 51/2000.

<sup>107</sup> 147. člen Pravilnika o policijskih pooblastilih.

*toвитеv je večinoma odvisno, ali bo kazenski postopek sprožen ali ne. Kljub temu, da ima državno tožilstvo možnost usmerjanja in do določene mere tudi nadzorovanja dela policistov v predkazenskem postopku, je v praksi odvisno predvsem od informacij, ki mu jih okviru poročanja posreduje policija.*

*Presenetljivo je, da se kljub temu, da je evropsko sodišče za človekove pravice v zadevi Rehbock očitno kritično ocenilo tak sistem preiskovanja grdega ravnanja, ki je tudi glede na mednarodne standarde, zahteve mednarodnih in regionalnih institucij za varstvo človekovih pravic in primerjalno-pravno prakso sporen, na tem področju zaenkrat niso uvedle pomembne spremembe, ki bi zagotovile učinkovito reagiranje na primere kršitev človekovih pravic s strani policije.*

*Glede na ugotovitve Amnesty International, ugotovitve drugih mednarodnih organizacij za varstvo človekovih pravic<sup>108</sup> in varuha človekovih pravic lahko ugotovimo, da preiskave grdega ravnanja, ki jih izvaja policija sama oziroma njene pristojne službe, glede na obstoječo ureditev v Sloveniji ne ustrezajo mednarodnim standardom in zahtevam mednarodnih in regionalnih institucij za varstvo človekovih pravic. Primeri, s katerimi je bila seznanjena naša organizacija, in ukrepanje državnih organov v zvezi z njimi (predvsem policije, državnega tožilstva in ministrstva za notranje zadeve) vzbujajo resen dvom v nepristransko in učinkovitost teh preiskav in učinkovito varstvo posameznika pred mučenjem in drugimi oblikami grdega ravnanja. Kljub mehanizmu za nadzor in zagotavljanje odgovornosti policije, ki jih ima država na voljo, ta ne zagotavlja, da bi bile navedbe o kršitvah temeljnih pravic posameznika preiskane hitro, nepristransko in učinkovito. Za zagotovitev odgovornosti policije in posameznih policistov je tako še vedno potrebna predvsem velika angažiranost žrtve, čeprav je spoštovanje človekovih pravic s strani policije in zagotovitev preiskave domnevnih kršitev, tudi po Evropski konvenciji o človekovih pravicah, v prvi vrsti odgovornost in dolžnost države.*

<sup>108</sup> Poleg že omenjenih glej še Evropska komisija (E.U.), *Redno poročilo o napredku Slovenije pri vključevanju v EU - 2001* (31. november 2001, SEC(2001)1755); E.U. Network of Independent experts on fundamental rights, *Report on the situation of fundamental rights in Slovenia in 2003* (januar 2004, CFR-CDF.repSI.2003); Amnesty International, *Concerns in Europe and Central Asia, januar-junij 2003: Slovenija* (AI Indeks: EUR 01/016/2003); Amnesty International, *Amnesty International Report 2001*.

***Kadar je posameznik poškodovan v policijskem postopku, ni dolžan sam dokazovati, da je poškodba nastala zaradi nezakonitega posega policije. V tem primeru je namreč država (oz. policija) tista, ki mora zagotoviti verodostojno in prepričljivo razlago, da so poškodbe nastale kljub zakonitemu in strokovnemu ravnanju policije, v nasprotnem primeru pa prevzeti odgovornost za nastale posledice.***





## II.

# DRŽAVLJANSKI NADZOR NAD REŠEVANJEM PRITOŽB ZOPER POLICIJO



# 1. Uvod

V Sloveniji predstavlja pritožba zoper ravnanje policije formalen mehanizem, ki je na voljo posamezniku, ki meni, da mu je policija kršila pravice. Pritožbeni postopek, ki ga je dolžna izpeljati država na podlagi pritožbe, nima za policista nobenih neposrednih posledic, prav tako, razen morebitnega moralnega zadoščenja, nima posledic za pritožnika. Njegov ključen namen je preiskava oziroma preverba pritožbe. Prav ta del pritožbenega postopka je bil s strani mednarodnih in domačih organizacij, ki se ukvarjajo s človekovimi pravicami, deležen največ kritik. Kljub nedavnim spremembam v ureditvi pritožbenega postopka ti problemi ostajajo, hkrati pa v obstoječem sistemu manjka tudi širši vidik proaktivnega delovanja, povezanega z obravnavanjem pritožb. Ob vsem tem se tako upravičeno poraja vprašanje, ali je tak sistem reševanja pritožb sploh smiseln – ali ne gre morda za ‘zavajanje potrošnikov’, kot je tak način reševanja pritožb imenoval Samuel Walker?<sup>109</sup>

Veljaven postopek reševanja pritožb se uporablja šele od februarja 2004. V postopku njegovega oblikovanja smo s svojimi pripombami sodelovale tudi nevladne organizacije. Kljub temu, da si Amnesty International prizadeva za uveljavitev popolnoma neodvisnega mehanizma za reševanje pritožb, smo s svojimi pripombami na predlog zakona in ob kasnejšem oblikovanju pravilnika skupaj z drugimi nevladnimi organizacijami želeli prispevati k temu, da bi bilo reševanje pritožb tudi v okviru sistema, kot ga je predlagalo ministrstvo, čim boljše.

Glede na to, da je ministrstvo v postopku oblikovanja novega postopka poudarjalo, da bo sprejeta ureditev zgolj srednjeročna rešitev, si lahko v prihodnosti obetamo nove spremembe, vendar pa se država pri njihovem uvajanju nikakor ne sme (ponovno) prenažgati. Uspesna bo namreč lahko le rešitev, o kateri bo obstajal širok družbeni konsenz in ki ji bodo državljani zaupali. Zato menimo, da je treba proces posvetovanja s civilno družbo pričeti, preden je odločitev o novi ureditvi v temeljnih točkah sprejeta. Pred tem pa bi

---

<sup>109</sup> Samuel Walker, *Police Accountability: The Role of Citizen Oversight* (Wadsworth: Belmont, 2001) s. 63.

bilo treba opraviti tudi čim obširnejšo analizo možnosti za izboljšanje pritožbenega mehanizma, ki bi med drugim morala vključevati poglobljeno raziskavo stališč pritožnikov in policistov do pritožbenega postopka ter upoštevati probleme, ki so se pokazali pri njegovem izvajanju, in neizkoriščene potenciale, na katere opozarjamo v nadaljevanju.

Nov mehanizem mora biti preudarna izbira, osnovana na ugotovitvah stroke, potrebah skupnosti, mednarodnih standardih, ki urejajo varstvo človekovih pravic, in izkušnjah drugih držav. Predvsem pa si mora prizadevati odpraviti pomanjkljivosti obstoječega sistema reševanja pritožb. Te so predstavljene v nadaljevanju poročila.

Na tem mestu naj izpostavimo samo najbolj pomembne:

- obstoječa ureditev ne zagotavlja neodvisnosti in samostojnosti pritožbenega telesa;
- ureditev ne zagotavlja neodvisnih preiskav (s strani oseb, ki bi bile neodvisne od policije) niti za najbolj resne pritožbe zoper policijo;
- pritožbeno telo ne more obravnavati zadev na lastno pobudo in policija mu ni dolžna poročati o hujših posegih v človekove pravice;
- pritožbeno telo nima zadostnih zmogljivosti za preiskovanje pritožb in učinkovito izvajanje drugih nalog;
- pritožbeno telo nima določenih proaktivnih nalog in nalog, ki bi bile usmerjene v vzpodbujanje oziroma ohranjanje zaupanja javnosti v policijo;
- delovanje pritožbenega mehanizma ni transparentno urejeno;
- odločanje o pritožbah ni temeljito, dokazno breme je na pritožniku;
- neformalno reševanje pritožb ni urejeno v skladu s standardi na tem področju;
- pritožbeno telo nima nobene vloge v zagotavljanju odgovornosti policistov za kršitve.

## 1.1. Metodologija

Drugi del poročila, ki obravnava reševanje pritožb zoper policijo, je razdeljen na dve osrednji poglavji, ki sledita uvodu. V poglavju *Reševanje pritožb zoper policijo v Sloveniji - pomanjkljivosti v normativni ureditvi in njeni implementaciji* obravnavamo obstoječi sistem reševanja pritožb in podajamo priporočila za odpravo nekaterih pomanjkljivosti, za katere menimo, da bi jih bilo treba nujno čim hitreje odpraviti. V poglavju *Učinkovit pritožbeni sis-*

tem - izhodišča za reformo v Sloveniji pa obravnavamo reševanje pritožb zoper policijo v širšem teoretičnem in primerjalno-pravnem kontekstu. Namen tega poglavja je predvsem vzpodbuditi razpravo o pritožbenem mehanizmu, ki bi dejansko omogočal državljanski nadzor nad policijo in zagotavljanje odgovornosti policije za kršitve človekovih pravic. Poleg tega pa v njem obravnavamo tudi naloge pritožbenega telesa, ki so namenjene izboljšanju dela policistov in odnosov z državljani, s čemer želimo opozoriti tudi na pomembne proaktivne potenciale pritožbenega mehanizma, ki so bili v našem sistemu doslej spregledani.

Na koncu obeh poglavij poročila so povzete ugotovitve oziroma priporočila.

V okviru priprav tega poročila smo izvedli primerjalne analize ureditev v Angliji, Nemčiji, Avstriji, na Irskem in Severnem Irskem. Pomembne podatke, ki so vključeni v poročilo, smo pridobili v pogovorih s strokovnjaki, z uslužbenci ministrstva za notranje zadeve in policije ter s predstavniki nevladnih organizacij iz drugih držav. O ugotovitvah projekta smo se posvetovali tudi s člani strokovne skupine, ki smo jo oblikovali pred začetkom projekta. Strokovno skupino so sestavljali prof. Albin Igličar z ljubljanske pravne fakultete, Aldo Milohnić z Mirovnega inštituta, strokovnjak za področje policije Bećir Kečanović, Cristina Sganga iz nizozemske sekcije Amnesty International in predavatelj na Fakulteti za policijske in varnostne vede in sodelavec Sveta Evrope Goran Klemenčič.

Z namenom evaluacije obstoječega pritožbenega mehanizma smo spremljali delo pritožbenih senatov. Predstavniki Amnesty International Slovenije so obiskovali seje pritožbenih senatov in beležili svoje ugotovitve po vnaprej pripravljenih obrazcih. Seje so bile tudi priložnost za neformalne pogovore s policisti, pritožniki in člani senatov. V dveh mesecih in pol smo obiskali 23 sej, kar predstavlja 27 odstotkov vseh (85) sej senatov, izvedenih po novem postopku (ta se je začel uporabljati 27. februarja 2004), do 16. julija 2004, ko smo s spremljanjem sej senatov zaključili. S ciljem preverjanja odprtosti policije pri posredovanju informacij o pritožbenem postopku in kakovosti teh informacij smo junija 2004 v sodelovanju z Mirovni inštitutom<sup>110</sup> izvedli raziskavo, v kateri so prostovoljci anonimno poklicali 93 policijskih postaj v Sloveniji, Operativno komunikacijski center (113) in anonimni telefon (080 1200) ter poskušali po vnaprej pripravljenih vprašalnikih pridobiti osnovne napotke za vložitev pritožbe. Ugotovitve so predstavljene v drugem poglavju.

<sup>110</sup> Mirovni inštitut - inštitut za sodobne družbene in politične študije. Več informacij na: [www.mirovni-institut.si](http://www.mirovni-institut.si)

Veliko informacij, ki smo jih potrebovali pri raziskavi pritožbenega postopka v Sloveniji, nam je posredoval sektor za pritožbe v direktoratu za policijo in druge varnostne naloge. Z zadovoljstvom smo ugotovili, da so pristojni na ministrstvu in policiji naša vprašanja sprejeli odprto.

To poročilo je prvenstveno namenjeno slovenski strokovni in širši javnosti, vendar pa menimo, da so številne ugotovitve in podatki uporabni tudi za strokovnjake in organizacije, ki si prizadevajo za izboljšanje nadzora in odgovornosti policije v drugih državah.

## 1.2. Državljanski nadzor nad preiskovanjem pritožb

Številne znanstvene študije, ugotovitve parlamentarnih in drugih komisij ter poročila mednarodnih medvladnih in nevladnih organizacij so v različnih delih sveta dokazale, da notranji mehanizmi za preiskovanje pritožb ne morejo zagotoviti učinkovitih in nepristranskih preiskav grdega ravnanja policije. Medtem ko so se v številnih anglosaksonskih državah začeli razvijati vedno bolj neodvisni pritožbeni sistemi, države srednje in vzhodne Evrope večinoma vztrajajo pri internih postopkih za reševanje pritožb.

Dejstvo, da je državljanski nadzor nad reševanjem pritožb prisoten predvsem v anglosaksonskih državah, ni in ne more biti ovira za njegovo uveljavljanje v državah s kontinentalnim pravnim sistemom. Pristojni v Sloveniji se pogosto sklicujejo na to, da številne evropske države nimajo zagotovljenih neodvisnih pritožbenih postopkov, vendar do sedaj še nihče ni predstavil utemeljenega razloga, zakaj državljanski nadzor nad reševanjem pritožb kot dodatni mehanizem za zagotavljanje odgovornosti za kršitve policije ne bi mogel zaživeti tudi v Sloveniji.

Tudi Avstrijo in Nemčijo, ki imata podobno pravno tradicijo kot Slovenija, so mednarodne organizacije, kljub njunemu trdnemu prepričanju, da zagotavljata učinkovit sistem pravnega varstva žrtev grdega ravnanja,<sup>111</sup> resno kritizirale zaradi neustreznega preiskovanja pritožb grdega ravnanja. Avstrijo so številne mednarodne organizacije opozarjale na probleme v zagotavljanju (kazenske in disciplinske) odgovornosti policistov,<sup>112</sup> evropski odbor za prepre-

<sup>111</sup> Glej: odbor ZN proti mučenju (CAT), *drugo periodično poročilo Avstrije* (15. december 1998, CAT/C/17/Add.21, par.4) in *drugo periodično poročilo Nemčije* (30. julij 1997, CAT/C/29/Add.2).

<sup>112</sup> V zvezi z Avstrijo glej npr. Amnesty International, *Austria before the UN Committee against Torture: Allegations of Police Ill-treatment* (24. marec 2000, AI Indeks: EUR 13/01/00) s. 9; Evropski odbor proti mučenju (CPT), *poročilo avstrijski vladi glede obiska, ki ga je v Avstriji CPT izvedel med 20. in 27. majem 1990* (CPT/Inf (91) 10) točka 97; *poročilo avstrijski vladi glede obiska, ki ga je v Avstriji CPT izvedel med 26. septembrom in 7. oktobrom 1994* (CPT/Inf (96) 28) točka 26.

čevanje mučenja pa je avstrijskim oblastem predlagal, naj razmislijo o tem, da bi pritožbe preiskovale zunanje osebe, ki imajo ustrezna znanja in sposobnosti, in ne uslužbenci policije.<sup>113</sup>

Podobnih kritik kot Avstrija je bila deležna tudi Nemčija.<sup>114</sup> Odbor ZN za človekove pravice je z zaskrbljenostjo ugotovil, da nima pravega neodvisnega mehanizma za preiskovanje pritožb glede grdega ravnanja policije, ter priporočil ustanovitev neodvisnih teles, ki bi opravljala to nalogo na njenem celotnem ozemlju.<sup>115</sup> Zaradi nezadostne učinkovitosti preiskovanja grdega ravnanja policije, ki ga izvajata državno tožilstvo in policija, je tudi Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti Sveta Evrope (ECRI) Nemčiji priporočila, da ustanovi neodvisno telo, zadolženo za preiskovanje primerov domnevnega grdega ravnanja policije.<sup>116</sup>

S primerljivimi problemi kot Avstrija, Nemčija in številne druge evropske države se srečuje tudi Slovenija, kjer se je ravno tako pokazalo, da obstoječi kazensko-pravni in pritožbeni mehanizmi ne zagotavljajo vselej neodvisnih preiskav grdega ravnanja policije in da ostaja še vedno vrsta primerov domnevnih policijskih kršitev, ki niso bile ustrezno preiskane.

V številnih anglosaksonskih državah so kot odziv na neuspeh državnega tožilstva, da v okviru kazensko-pravnega sistema zagotovi ustrezne preiskave, in neuspeh internih pritožbenih mehanizmov nastala zunanja pritožbena telesa. Ta so se pojavila tudi kot odsev demokratične ideje o pravici državljanov, da nadzorujejo policijo kot oblastni organ, ki ima pristojnosti, da najgloblje posega v njihove svoboščine. Oblikovanje državljanskega nadzora nad reševanjem pritožb je bilo tako pogosto posledica nezadovoljstva in upora družbe do ravnanja policije z manjšinami. Državljanski nadzor je postal 'pravica' družbe, da nadzoruje, kako policija izvršuje pooblastila, ki ji jih je podelila z ustavo in zakoni. Do konca sedemdesetih let prejšnjega stoletja je tako sedem ameriških mest imelo določeno obliko vključevanja državljanov v proces reševanja pritožb, do konca 1991 se je številka povečala na 30,<sup>117</sup> v letu

<sup>113</sup> Evropski odbor proti mučenju (CPT), *poročilo avstrijski vladi glede obiska, ki ga je v Avstriji CPT izvedel med 26. septembrom in 7. oktobrom 1994* (CPT/Inf (96) 28) točka 25.

<sup>114</sup> Glej npr. Amnesty International, *The Wrong Side of the Law? Allegations of Police Ill-treatment and Excessive Use of Force in Germany* (AI Indeks: EUR 23/003/03).

<sup>115</sup> Odbor ZN za človekove pravice, *Zaključne ugotovitve: Nemčija* (8. november 1996, CCPR/C/79/Add.73 - *Concluding Observations/Comments*) par. 11.

<sup>116</sup> Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI), *Tretje poročilo o Nemčiji* (5. december 2003, CRI (2004) 23) par. 80, 81 in 85.

<sup>117</sup> Samuel Walker in Vic W. Bumphus, »The Effectiveness of Civilian Review: Observations on Recent Trends and New Issues Regarding the Civilian Review of the Police,« *American Jour-*

1995 pa sta Walker in Wright<sup>118</sup> identificirala že 66 teles, ki vključujejo državljane v reševanje pritožb v ZDA.<sup>119</sup> V Avstraliji so bile do leta 1985 vse policije nadzorovane s strani 'državlanskega' telesa.<sup>120</sup> V Angliji je bilo istega leta (1985) ustanovljeno zunanje telo za obravnavanje pritožb - *Police Complaints Authority*, ki je nadomestilo *Police Complaints Board* iz leta 1976 - 1. aprila 2004 pa je bila uvedena posebna neodvisna komisija z okrepljenimi pristojnostmi za reševanje pritožb (*Independent Police Complaints Commission*). Severna Irska je leta 1998 za reševanje pritožb ustanovila policijskega ombudsmana, sledi pa ji Irska, ki je v času pisanja poročila v fazi oblikovanja novega pritožbenega telesa *Garda Síochána Ombudsman Commission*, ki naj bi nadomestil *Garda Síochána Complaints Board*.

Bliskovit razvoj državlanskega nadzora običajno ni bil podprt s strani policije, ta je uporabljala različna sredstva pritiska, da bi onemogočila njegov prodor.<sup>121</sup> Colleen Lewis v svoji študiji o pritožbenih postopkih poudarja, da argumenti policije proti državlanskemu nadzoru, češ da spodkopava avtoriteto policijskega vodstva, policijsko moralo in učinkovitost policije, niso bili nikoli podprti z razumnimi in objektivnimi dokazi. Razvoju državlanskega nadzora nad reševanjem pritožb je po mnenju omenjene avtorice botrovalo ravno dejstvo, da se je pri reševanju pritožb zoper policijo in pri spornemu disciplinskemu ukrepanju zoper policiste v ZDA, Britaniji, Kanadi in Avstraliji policija izkazala kot del problema in ne kot njegova rešitev.<sup>122</sup>

Kljub nedvomni legitimnosti državlanskega nadzora pa nekateri avtorji utemeljujejo vlogo policije v pritožbenem postopku kot pomembno z vidika motiviranosti za odpravljanje napak (učenje), vzdrževanja dobrih odnosov z državljani ter strokovnega in učinkovitega opravljanja policijskega dela.<sup>123</sup> Oblikovanje zunanjega pritožbenega telesa tako ne sme povsem izključiti policije iz procesa reševanja pritožb in zato je policija tako rekoč v vseh ure-

---

*nal Of Police* XI. 4 (1992) s. 1-26. Citirano v Colleen Lewis, *Complaints Against Police - The Politics of Reform* (Sydney: Hawkins Press: 1999) s. 53.

<sup>118</sup> Samuel Walker in B. Wright, *Citizens Review of the Police, 1994: A National Survey, Fresh Perspectives*, (Police Executive Research Forum, 1995) s. 1. Citirano v Colleen Lewis, *Complaints Against Police...*s. 53.

<sup>119</sup> Colleen Lewis, *Complaints Against Police...*s. 53; Samuel Walker, s. 19 - 45.

<sup>120</sup> Colleen Lewis, *Complaints Against Police...*s. 53.

<sup>121</sup> Colleen Lewis, *Complaints Against Police...*s. 51, 52.

<sup>122</sup> Colleen Lewis, *Complaints Against Police...*s. 30.

<sup>123</sup> Glej npr. Douglas W. Perez, *Common Sense about Police Review* (Philadelphia: Temple University Press, 1994).



ditvah, ki poznajo zunanje pritožbeno telo, še vedno vključena v preiskave pritožb, neformalno reševanje manj resnih pritožb in odločanje o disciplinskih ukrepih. Poleg tega so interni mehanizmi nadzora nujni za strokovno in učinkovito delo policije in morajo obstajati, tudi če državljanski nadzor prevzame reševanje pritožb. V tem primeru lahko postanejo pomemben partner pri prenosu ugotovitev in priporočil zunanjega pritožbenega telesa v prakso, in obratno s svojim delom in ugotovitvami lahko tudi sami vplivajo na delovanje pritožbenega telesa in prispevajo k zaupanju policistov vanj. Državlanski nadzor načeloma ne more biti učinkovit brez podpore in sodelovanja policije. Sodelovanje med zunanjim pritožbenim telesom in policijo pa mora biti uravnoteženo na način, ki omogoča pritožbenemu telesu čim bolj učinkovito delovanje in ki preprečuje, da bi policija znotraj pritožbenega sistema zlorabljala svojo vlogo za prikrivanje kršitev in preprečevanje odgovornosti zanje.

***Kljub temu, da priznavamo velik pomen notranjih preiskovalnih enot v smislu zagotavljanja notranje discipline in določanja jasnih standardov ravnanja, menimo, da te enote ne smejo imeti pomembne vloge v preiskovanju kaznivih dejanj, ki naj bi jih storili policisti.***

Nekateri trdijo, da poostren državljanski nadzor nad policijo povzroča, da policisti opuščajo svoje dolžnosti zaradi strahu, da bo zoper njih vložena pritožba in sprožena preiskava, vendar tega argumenta doslej niso podkrepili s kakršnim koli verodostojnim dokazom. Raziskave v Queenslandu v Avstraliji so npr. pokazale, da imajo policisti boljše mnenje o preiskovanju pritožb s strani neodvisne komisije (*Criminal Justice Commission*) kot pritožniki.<sup>124</sup> Douglas W. Perez celo ugotavlja, da so notranji pritožbeni mehanizmi do policistov pogosto bolj strogi in agresivni ter povzročijo 'nereagiranje'.<sup>125</sup> Neodvisni pritožbeni mehanizmi, ki so pošteni, so celo v korist policistov, saj jih ščitijo pred neutemeljenimi obtožbami, hkrati pa omogočajo neodvisno obravnavanje pritožbe, ki je osredotočeno na določen dogodek in ne toliko na posamezne policiste. Tudi po mnenju Davida Breretona ne obstaja noben zanesljiv dokaz, da bi imeli pritožbeni mehanizmi negativen učinek na delo policistov in njihovo moralo. Sicer pa omenjeni avtor poudarja, da je tak negativen učinek mogoče preveriti s primerjanjem števila vloženi pritožb in sproženih preiskav pritožb ter števila policijskih (diskrecijskih) ukrepov.<sup>126</sup>

<sup>124</sup> David Brereton, »Evaluating the Performance of External Oversight Bodies«, v *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy and Human Rights*, ur. Andrew J. Goldsmith in Colleen Lewis (Portland (Oregon): Hart Publishing, 2000) s. 121-122.

<sup>125</sup> Douglas W. Perez, s. 118-119.

<sup>126</sup> David Brereton, s. 121-122. V Sloveniji kaže statistika strmo naraščanje (iz leta 2002 na 2003 za skoraj 20 odstotkov) uporabe prisilnih sredstev. Zanimivo je, da je leta 2003 policija obravnavala

To poročilo je usmerjeno predvsem v preiskovanje pritožb, pri čemer pa obravnava tudi preiskovalna pooblastila pritožbenega telesa, ki presegajo konkretne pritožbe (preiskovanje na lastno pobudo, preiskovanje uporabe prisilnih sredstev). Ne glede na to je treba poudariti, da problema neustrezne preiskanosti in posledične nekaznovanosti za kršitve, ki naj bi jih storili policisti, ne more rešiti samo dober pritožbeni sistem. Kot je bilo prikazano v prvem delu poročila, je za zagotavljanje odgovornosti policije potreben tako učinkovit notranji in upravni nadzor kot tudi učinkovito ukrepanje pravosodnih organov. Nobena od teh nadzorov pritožbeni mehanizem ne more nadomestiti. Lahko pa, kot dodaten element v strukturi nadzora in odgovornosti policije, do določene mere vzpodbudi druge omenjene mehanizme, da delujejo bolj učinkovito, s tem ko opravlja tako imenovano vlogo psa čuvaja (*watchdog*), ko zagotavlja transparentnost in opozarja na neustrezno ukrepanje pristojnih organov.

### 1.3. Pritožbeni mehanizem – več kot preiskovanje pritožb

Nobena moderna policijska organizacija brez podpore skupnosti ne bi mogla vzdrževati reda v tako kompleksni družbi. Podpora skupnosti je ključna tako za učinkovitost policijskega dela kot tudi za njegovo legitimnost. Eden izmed mehanizmov za zagotavljanje zaupanja družbe v policijo je reševanje pritožb zoper njeno delo. Pri tem se je treba zavedati, da lahko pritožbeni postopek pripomore k legitimnosti dela policije le, če je tudi sam legitimen, kar pa je po mnenju Pereza mogoče samo, če ima tako podporo javnosti kot policistov.<sup>127</sup>

Pritožbeno telo lahko poleg preiskovanja pritožb opravlja tudi druge naloge, ki so proaktivno naravnane in omogočajo konstruktiven pristop k reševanju problemov, ki vodijo do kršitev. Pritožbeni mehanizmi namreč nudijo mnogo več kot zgolj preiskovanje pritožb, izolirano od okolja, v katerem se pojavljajo. Razmere, v katerih delajo policisti, in vodenje policije lahko pomembno vplivajo na pojav kršitev. Zato je pomembno, da pritožbeno telo

---

la vsaj 2000 kršitev predpisov o javnem redu manj kot leto poprej, kljub temu pa so bila prisilna sredstva za vzpostavljanje javnega reda uporabljena večkrat (4938-krat, leta 2002 pa 4078-krat) (Ministrstvo za notranje zadeve - Policija, *Poročilo o delu policije za leto 2003*, Ljubljana, 2004). Kljub temu, da zgolj na podlagi statistike ni mogoče ocenjevati vpliva pritožbenih postopkov na delo policistov, pa je dejstvo, da statistični podatki ne kažejo na upadanje uporabe prisilnih sredstev s strani policije, ampak, ravno obratno, kažejo, da ti ukrepi naraščajo.

<sup>127</sup> Douglas W. Perez, s. 74-76.

takšne dejavnike prepozna, na njih opozori in, če je potrebno, poziva k odgovornosti tiste, ki so za tako stanje odgovorni.

Proaktivne pristojnosti pritožbenega telesa obravnavamo v tretjem poglavju. Na tem mestu smo želeli le opozoriti, da cilj pritožbenega mehanizma ni zgolj preiskovanje pritožb. To ne pomeni, da preiskovanje ni pomembna naloga pritožbenega mehanizma, ampak da mora ta v ustreznem ravnovesju izvajati tudi dejavnosti, ki so namenjene odpravljanju razlogov, zaradi katerih do pritožb prihaja. To bo imelo svojo težo tudi pri pridobivanju zaupanja policistov v sistem reševanja pritožb in zaupanja javnosti v policijo.



## 2. Reševanje pritožb zoper policijo v Sloveniji – pomanjkljivosti v normativni ureditvi in njeni implementaciji

### 2.1. Normativna ureditev reševanja pritožb zoper policijo v Sloveniji

Zakon o policiji<sup>128</sup> je leta 1998 postavil temelje za pritožbeni postopek, v katerem sodeluje tudi javnost, šele leta 2000 pa ga je podrobneje uredilo Navodilo za reševanje pritožb.<sup>129</sup> Reševanje pritožb je bilo v okviru takratne zakonske ureditve organizirano znotraj policijskih uprav (in generalne policijske uprave – za primere pritožb zoper zaposlene na generalni policijski upravi), kjer so pritožbe preverjali (preiskovali) policisti oddelka za pritožbe in notranjo zaščito. Ti so po preverjanju sestavili poročilo, ki ga je obravnaval senat in na podlagi katerega je vodja senata odločil o utemeljenosti pritožbe. V senatu so sodelovali direktor policijske uprave (oziroma oseba, ki jo je ta za to pooblastil) ter predstavnik javnosti in predstavnik policijskega sindikata. Slednja nista imela pravice glasovati o utemeljenosti pritožbe. O pritožbi je tako odločil direktor policijske uprave (oziroma oseba, ki jo je ta za to pooblastil), ki je bil tudi vodja senata. Postopek so organizacije za varstvo človekovih pravic in varuh človekovih pravic kritizirali zaradi pomanjkanja kontradiktornosti in nezadostnega varstva pravic pritožnikov, predvsem pa zaradi pretirane povezanosti postopka s policijo in nezadostne vloge javnosti v njem.

Že dve leti po sprejemu Navodila za reševanje pritožb so oblasti pod pritiskom številnih kritik o pristranskosti in neučinkovitosti reševanja pritožb začele razmišljati o spremembi pritožbenega postopka. Prvi predlog sprememb je predvideval sprejem novega podzakonskega akta, ki bi uredil možnost pritožbe na drugi stopnji, in sicer preko ugovora na ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju: ministrstvo). V skladu s tem predlogom bi o ugovoru odločali senati na ministrstvu. Prva stopnja bi tako ostala v pristojnosti policij-

<sup>128</sup> *Zakon o policiji* (Zpol), Uradni list RS, št. 49-2140/1998.

<sup>129</sup> *Navodilo za reševanje pritožb*, Uradni list RS št. 103/2000.

skih uprav, zoper odločitev senatov na policijskih upravah pa bi lahko pritožnik vložil ugovor na ministrstvo.

Odločitev, ki je nazadnje prevladala in bila sprejeta, pomeni pomembno spremembo glede na prvotne predloge, saj senatno odločanje o pritožbi umika iz okvira policije. Nov postopek je bil uzakonjen julija 2003 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o policiji,<sup>130</sup> podrobneje pa ga je uredil Pravilnik o reševanju pritožb<sup>131</sup> (v nadaljevanju: pravilnik), ki se je začel uporabljati 27. februarja 2004.

Zakon o policiji po spremembah in dopolnitvah (v nadaljevanju: Zakon o policiji)<sup>132</sup> reševanje pritožb ureja v 28. členu, ki nudi bolj izčrpno podlago za podzakonsko ureditev, saj določa:

- legitimacijo za vložitev pritožbe,
- temeljne elemente postopka pri vodji organizacijske enote policije (tako imenovani pomiritveni postopek),
- podlago za obravnavanje pritožbe na senatu,
- roke za vse ključne faze postopka in
- način imenovanja članov senata.

Podrobneje postopek ureja pravilnik, ki ga deli na dva dela. Prvi se nanaša na obravnavo pritožb na policijski postaji (v tako imenovanem pomiritvenem postopku),<sup>133</sup> drugi pa na odločanje o pritožbi na senatu na ministrstvu. V primerih, iz katerih ne izhaja sum storitve kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, je odločanje na senatu v bistvu drugostopenjsko odločanje. Odločitev senata v teh primerih temelji na informacijah in ugotovitvah vodje organizacijske enote policije (v nadaljevanju: OE policije),<sup>134</sup> ugotovitvah iz seje senata in izjemoma ugotovitvah ministrstva, če je to v zadevi imenovalo svojega poročevalca za dodatno preverjanje.

<sup>130</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o policiji (Zpol-B), Uradni list RS, št. 79/2003.

<sup>131</sup> Pravilnik o reševanju pritožb (v nadaljevanju: pravilnik), Uradni list RS, št. 1/2004.

<sup>132</sup> Zakon o policiji - uradno prečiščeno besedilo (ZPol-UPB1), Uradni list RS, št. 110/2003.

<sup>133</sup> Tega izraza Pravilnik o reševanju pritožb ne navaja, ampak v zvezi s tem govori o »postopku pri vodji organizacijske enote policije«. Omenjeni izraz je ministrstvo uporabljalo za to fazo postopka v pripravah oblikovanja novega pravilnika, poleg tega ga ministrstvo še vedno uporablja pri komunikaciji z javnostjo in v svojem informativnem gradivu v zvezi z novim pritožbenim postopkom (glej npr. zloženko, ki jo je izdalo Ministrstvo za notranje zadeve: »Nov postopek reševanja pritožb zaradi ravnanja policistov«). Zaradi poenostavitve ga uporabljamo tudi v našem poročilu, kar pa ne pomeni, da menimo, da ureditev te faze postopka izpolnjuje pogoje za učinkovito neformalno reševanje sporov (o tem več v nadaljevanju).

<sup>134</sup> Izraz »vodja OE policije« zajema komandirja policijske postaje, direktorja policijske uprave, generalnega direktor policije ali od njih pooblaščenega policista (2. člen pravilnika). V praksi je to večinoma pomočnik komandirja.

### 2.1.1. Vložitev pritožbe

Podobno kot po prejšnji ureditvi se lahko pritoži vsak posameznik, ki meni, da so bile s policistovim dejanjem ali opustitvijo dejanja kršene njegove pravice ali svoboščine.<sup>135</sup>

Pritožnik lahko vloži pritožbo pisno, ustno ali v elektronski obliki na ministrstvo ali katerokoli OE policije<sup>136</sup> v zakonskem roku, ki je 30 dni od takrat, ko je pritožnik izvedel za kršitev.<sup>137</sup>

Pravilnik določa obvezne sestavine pritožbe. V primeru, da pritožba ni popolna ali razumljiva, jo mora pritožnik v treh dneh po zahtevi dopolniti, sicer se zavrže.<sup>138</sup>

### 2.1.2. Preverjanje pritožbe na policiji in poskus pomiritve s pritožnikom<sup>139</sup>

Pritožbe, iz katerih ne izhaja sum, da je bilo z dejanjem policista storjeno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, v prvem delu postopka preveri vodja OE policije, v kateri dela policist, zoper katerega je podana pritožba. V ta namen mora preveriti vsa dejstva, ki so potrebna za ugotovitev dejanskega stanja, ter opraviti razgovor s policistom.<sup>140</sup> Na tak način se preverijo

<sup>135</sup> 1. odstavek 28. člena *Zakona o policiji*. V primerih, ko se pritožba zoper policista ne nanaša na tisto ravnanje policista, s katerimi so kršene pravice ali svoboščine posameznika (npr. policistova neurejenost, nevljudnost, ipd.), se pritožba ne rešuje po tem pravilniku, temveč v skladu z *Uredbo o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami* (Uradni list RS, št. 22/2001 in št. 81/2003). Po tej uredbi pritožbo obravnava vodja notranje organizacijske enote delavca, ki je dolžan stranki, ki se je pritožila, odgovoriti najkasneje v 30 dneh po prejemu pritožbe, če je navedla svoje ime, priimek in naslov. Če stranka ni zadovoljna z odgovorom, se lahko neposredno obrne na vodjo višje notranje organizacijske enote, ki izvaja nadzor nad tistim, ki je podal odgovor. (Vir: Ministrstvo za notranje zadeve RS, Gradivo za javnost, 24. 02. 2004, [http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/040224094838E/\\$file/pritozbe1.doc](http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/040224094838E/$file/pritozbe1.doc)).

<sup>136</sup> 5. člen pravilnika.

<sup>137</sup> Rok določa 1. odstavek 28. člena *Zakona o policiji*.

<sup>138</sup> 9. člen pravilnika.

<sup>139</sup> To področje ureja pravilnik v 3. poglavju (členi 28 – 24): Postopek pri vodji organizacijske enote policije.

<sup>140</sup> 19. člen pravilnika. Za ugotavljanje dejanskega stanja sta pomembna še 16. in 14. člen pravilnika. Policist in pritožnik imata v skladu s slednjim pravico v postopku preverjanja pritožbe predložiti listine in druge dokaze. V primeru, ko gre za listine in dokaze, ki jih hrani policija, jih mora na zahtevo policista in pritožnika pridobiti vodja OE policije ali poročevalec in jima omogočiti vpogled v dokumentacijo ter dokaze, ki se nanašajo na podano pritožbo (2. odstavek 14. člen pravilnika). 16. člen pravilnika pa določa pravice oziroma pooblastila vodje OE policije pri preverjanju pritožbe. Ta lahko pri preverjanju pritožbe vpogleda v pritožbene zadeve policijske enote z vsemi prilogami, opravi razgovore s pritožnikom in policistom (tega mora povabiti, da se izjasni o pritožbi) in pričami ter po potrebi izvede druge ukrepe, potrebne za razjasnitev pritožbe (ta pooblastila veljajo tudi za poročevalce – glej naslednjo točko poročila).

vse pritožbe, razen tistih, iz katerih izhaja sum, da je bilo z dejanjem policista storjeno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti. Te je namreč vodja pristojne OE policije dolžan naslednji delovni dan<sup>141</sup> odstopiti pristojni notranji organizacijski enoti ministrstva (t.j. sektor za pritožbe v direktoratu za policijo in druge varnostne naloge, v nadaljevanju: pristojna enota ministrstva).

Glede pritožb, ki jih preveri vodja OE policije, se izvede t.i. postopek pomiritve, v katerem pritožnika pisno ali ustno povabi na razgovor, kjer ga seznanj z ugotovitvami in izvedenimi ukrepi, v vabilu pa ga mora opozoriti, da se vabilu ni dolžan odzvati in da bo pritožba v tem primeru odstopljena v reševanje ministrstvu. Na razgovor s pritožnikom lahko povabi tudi policista. Vodja organizacijske enote o celotnem poteku obravnave pritožbe napiše zapisnik, v katerem navede bistvene ugotovitve, ukrepe, ki so bili izvedeni, in odgovore pritožnika, ni pa mu treba navajati, ali je bila pritožba utemeljena ali ne.<sup>142</sup>

Če se pritožnik strinja s temi ugotovitvami, se mu predlaga, da se postopek reševanja pritožbe zaključi s tem razgovorom, kar se zabeleži v zapisniku, ki ga podpišeta vodja organizacijske enote policije in pritožnik.<sup>143</sup> Če se pritožnik ne odzove na vabilo ali pa se noče pomiriti (t.j. se ne strinja ali ne soglašja z ugotovitvami vodje OE policije), mora vodja OE policije v skladu z določili pravilnika<sup>144</sup> pritožbo in zbrano dokumentacijo odstopiti ministrstvu naslednji delovni dan.

Zakon o policiji<sup>145</sup> določa, da mora biti prvi del pritožbenega postopka (postopek pri vodji OE policije) zaključen v 15 dneh od prejema pritožbe. To pomeni, da se mora v tem času doseči soglasje pritožnika s predstavljenimi ugotovitvami policije v pomiritvenem postopku (tako se celoten pritožbeni postopek zaključi), v nasprotnem primeru pa mora biti pritožbena zadeva posredovana ministrstvu v nadaljnjo obravnavo.

### 2.1.3. Postopek na ministrstvu za notranje zadeve

#### a.) Preverjanje pritožbe na ministrstvu za notranje zadeve

Pritožbe, iz katerih izhaja sum, da je bilo z dejanjem policista storjeno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, in pritožbe, kjer pomiritev

<sup>141</sup> 3. odstavek 28. člena *Zakona o policiji* in 23. člen pravilnika.

<sup>142</sup> 20. člen pravilnika.

<sup>143</sup> 21. člen pravilnika.

<sup>144</sup> 23. člen pravilnika.

<sup>145</sup> 2. odstavek 28. člena *Zakona o policiji*.



ni bila uspešna, se rešujejo na ministrstvu za notranje zadeve (v okviru sektorja za pritožbe). Pritožbena zadeva se dodeli v reševanje pooblaščenca ministra za notranje zadeve (v nadaljevanju: pooblaščenec ministra). Pri pritožbah, ki so jih preverjali na policijski postaji (pritožbe, iz katerih ne izhaja sum kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, kjer pomiritev ni bila uspešna), je pooblaščenec ministra dolžan po proučitvi zadeve oceniti, ali je bil izpeljan postopek ustrezen. Če meni, da je bil in da je zadeva razjasnjena, predlaga vodji pristojne enote ministrstva takojšnjo obravnavo pritožbe na senatu, poročevalec na seji senata pa je v tem primeru vodja OE policije.<sup>146</sup>

V nasprotnem primeru pooblaščenec ministra predlaga vodji pristojne enote ministrstva (sektorja za pritožbe), da določi poročevalca, ki se ga zadolži za dodatno preveritev pritožbe in pripravo poročila za obravnavo na senatu. Enako velja tudi takrat, kadar iz vsebine pritožbe izhaja sum storitve kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti (ko se preverjanje pritožbe na policijski postaji sploh ne izvede).<sup>147</sup> Poročevalec je v skladu s pravilnikom lahko uslužbenec policije (imenuje jih generalni direktor policije) ali pa uslužbenec ministrstva (za posamezen primer ali trajno jih s sklepom imenuje minister),<sup>148</sup> slednji za razliko od prvega nima policijskih pooblastil.

Pravilnik v 16. členu določa, da ima poročevalec (tako kot tudi vodja OE policije) pri preverjanju pritožbe sledeča pooblastila:

- »vpogleda [lahko] v pritožbene zadeve policijske enote z vsemi prilogami;
- opravi razgovor s pritožnikom in policistom, zoper katerega je bila podana pritožba, s policisti in drugimi osebami, ki so bili priče dogodka oziroma bi lahko kaj vedeli o dogodku ter jih po potrebi sooči;
- pridobi informacije in mnenja strokovnih služb policije in ministrstva o vprašanih, ki so predmet pritožbe;
- zahteva poslušanje registra in prepis vsebine pogovora v zvezi s pritožbenim postopkom in
- po potrebi izvede druge ukrepe, potrebne za razjasnitev pritožbe.«

*b.) Obravnavanje pritožbe v okviru senatov na ministrstvu za notranje zadeve*

Z novim pritožbenim postopkom je odločanje o pritožbah preneseno na senate, ki delujejo v okviru ministrstva za notranje zadeve (koordinira jih sektor za pritožbe).

<sup>146</sup> 1. odstavek 25. člena pravilnika.

<sup>147</sup> 2. in 3. odstavek 25. člena pravilnika.

<sup>148</sup> 13. člen pravilnika.

Senat sestavljajo trije člani: pooblaščenec ministra za notranje zadeve in dva predstavnika javnosti, ki sta na mesto članov senata imenovana za dobo štirih let z možnostjo ponovnega imenovanja.<sup>149</sup>

Predstavnike javnosti, ki sodelujejo pri reševanju pritožb nad delom policistov na regionalni ravni, imenuje minister na predlog lokalnih skupnosti z območja posamezne policijske uprave. Predstavnike javnosti, ki sodelujejo pri reševanju pritožb nad delom policistov z generalne policijske uprave, pa imenuje minister na predlog organizacij civilne družbe, organizacij strokovne javnosti in nevladnih organizacij.<sup>150</sup>

Omenjene organizacije se k predlaganju kandidatov povabi preko javnega poziva, ki se objavi v sredstvih javnega obveščanja. Če je kandidatov preveč in organizacije z medsebojnim sodelovanjem ne morejo opraviti izbora, ga opravi minister, pri čemer naj bi imeli prednost kandidati, ki so jih predlagale organizacije, ki se ukvarjajo z varstvom človekovih pravic in svoboščin.<sup>151</sup>

V praksi se večina pritožb nanaša na delo policistov s policijskih postaj, pritožbe zoper policiste z generalne policijske uprave pa so redke. Zato je za slednji primer imenovanih samo 13 predstavnikov javnosti, medtem ko je za obravnavanje pritožb na regionalni ravni imenovanih 107 predstavnikov.<sup>152</sup>

Seje senata na regionalni ravni potekajo ponavadi v prostorih policijskih uprav ali postaj, po pravilniku pa jih mora zagotoviti policija na sedežu policijskih uprav.<sup>153</sup>

Sejo vodi pooblaščenec ministra, ki mu je bila zadeva dodeljena v reševanje. Ta mora že pred sejo proučiti zadevo in po potrebi poskrbeti, da se imenuje nov poročevalec. Predstavnike javnosti določijo iz liste članov senata po abecednem vrstnem redu pred sejo, na katero morajo biti povabljeni najmanj pet dni vnaprej. Predstavnika javnosti morata biti v vabilu opozorjena na pravico do vpogleda v pritožbeno zadevo pred začetkom seje senata. Pred sejo oziroma morebitnim vpogledom v pritožbeno zadevo pred začetkom seje predstavnika javnosti nista seznanjena z vsebino pritožbene zadeve,<sup>154</sup> ki

<sup>149</sup> 4. odstavek 28. člena *Zakona o policiji*.

<sup>150</sup> 4. odstavek 28. člena *Zakona o policiji*.

<sup>151</sup> 26. člen pravilnika.

<sup>152</sup> Sklep Ministrstva za notranje zadeve o imenovanju predstavnikov lokalnih skupnosti in predstavnikov civilne družbe, organizacij strokovne javnosti in nevladnih organizacij za člane senatov, 3. marec 2004. Sklep nam je posredoval Drago Marinkovič, vodja sektorja za pritožbe (Ljubljana, 26. april 2004).

<sup>153</sup> 2. odstavek 28. člena pravilnika.

<sup>154</sup> 2. odstavek 29. člena pravilnika določa, da se v skupnem vabilu zgolj navede pritožbena zadeva, ki se bo obravnavala na seji.

se bo obravnavala na seji, v čemer se njuna vloga bistveno razlikuje od vloge pooblaščenca ministra. Kljub temu je pri odločanju formalno zagotovljena enakost med člani senata, ki o utemeljenosti pritožbe odločijo z večino glasov (vsaj dva glasova).<sup>155</sup>

Na sejo senata, ki je javna, se povabi tudi pritožnika in policista, zoper katerega je bila podana pritožba. Oba lahko na seji predstavita svoja dejstva o vsebini pritožbe.<sup>156</sup> Pravilnik prav tako določa, da se lahko na sejo vabi strokovnjake s posameznih področji,<sup>157</sup> nikjer pa ni določeno, da se vabijo tudi priče.

### c.) Pristojnosti članov senata

Člani senata imajo v skladu s pravilnikom pravice, da:

- postavljajo vprašanja poročevalcu, drugim vabljenim strokovnjakom, pritožniku in policistu (3. odstavek 32. člena);
- pred sejo vpogledajo v pritožbeno zadevo (3. odstavek 29. člena);
- predlagajo izvedbo dodatnih ukrepov za ugotovitev dejanskega stanja, o čemer se potem odloča z večino glasov (3. in 4. odstavek 32. člena);
- predlagajo določitev novega poročevalca, o čemer odloči vodja pristojne enote ministrstva (4. odstavek 32. člena) in
- glasujejo o utemeljenosti pritožbe (1. odstavek 34. člena).

### d.) Odločitev o pritožbi in njene posledice

Vodja senata (t.j. pooblaščenec ministra) v skladu z odločitvijo na senatu pripravi in podpiše pisni odgovor pritožniku, v katerem mora biti odločitev senata vsebinsko obrazložena, kar pomeni, da je treba pritožniku obrazloženo odgovoriti na posamezne pritožbene razloge.<sup>158</sup> Odgovor na pritožbo predstavlja zaključek postopka reševanja pritožbe na ministrstvu in mora biti posredovan pritožniku v 30 dneh od zaključka postopka pri vodji organizacijske enote policije (glej točko 2.1.2.).<sup>159</sup>

Pritožbeni postopek se zaključi s posredovanjem odgovora pritožniku in nima neposrednih posledic za delovno razmerje policista, zoper katerega je

<sup>155</sup> 1. odstavek 34. člen pravilnika.

<sup>156</sup> 30. člen in 2. odstavek 32. člena pravilnika.

<sup>157</sup> 2. odstavek 32. člena pravilnika.

<sup>158</sup> 1. odstavek 36. člena pravilnika.

<sup>159</sup> 5. odstavek 28. člena *Zakona o policiji*.

bila vložena pritožba, saj sta pritožbeni postopek in disciplinski postopek dva povsem ločena in medsebojno neodvisna postopka.<sup>160</sup> Disciplinski postopek ureja Zakon o javnih uslužbencih<sup>161</sup> in Zakon o policiji.<sup>162</sup> O disciplinski odgovornosti policista na prvi stopnji odloča generalni direktor policije oziroma direktor posamezne policijske uprave, o pritožbi zoper takšno odločitev pa Komisija za pritožbe iz delovnega razmerja, katere sestavo in delovanje ureja Zakon o javnih uslužbencih.

#### 2.1.4. Poročanje javnosti o reševanju pritožb, evidentiranje pritožb in nadzor nad izvajanjem pritožbenega postopka

Pravilnik določa, da minister seznanja javnost o reševanju pritožb z letnim in polletnim poročilom, ki ju objavi na svoji spletni strani.<sup>163</sup>

Nadzor nad reševanjem pritožb v senatih izvaja uslužbenec ministrstva, ki ga za to pooblasti minister, medtem ko naj bi nadzor nad pomiritvenim postopkom v skladu z določili pravilnika izvajale kar tri vodstvene ravni: pristojna enota ministrstva, generalna policijska uprava in pristojna policijska uprava.<sup>164</sup>

Evidenco pritožb po 59. in 61. členu Zakona o policiji vodi policija. Ta evidenca vključuje podatke o policistu, zoper katerega je bila podana pritožba, pritožnikove podatke in podatke o ukrepu, ravnanju ali postopku policije, ki je predmet pritožbe.<sup>165</sup>

---

<sup>160</sup> Tako tudi Evropski odbor za preprečevanje mučenja (CPT), odgovor slovenske vlade na poročilo CPT glede obiska, ki ga je CPT v Sloveniji izvedel med 16. in 27. septembrom 2001 (CPT/Inf (2002) 37) s. 14 (odgovor na 1. odstavek 17. točke poročila CPT/Inf (2002) 36): »(...)disciplinski postopek in pritožbeni postopek sta dva povsem ločena in medsebojno neodvisna postopka.«.

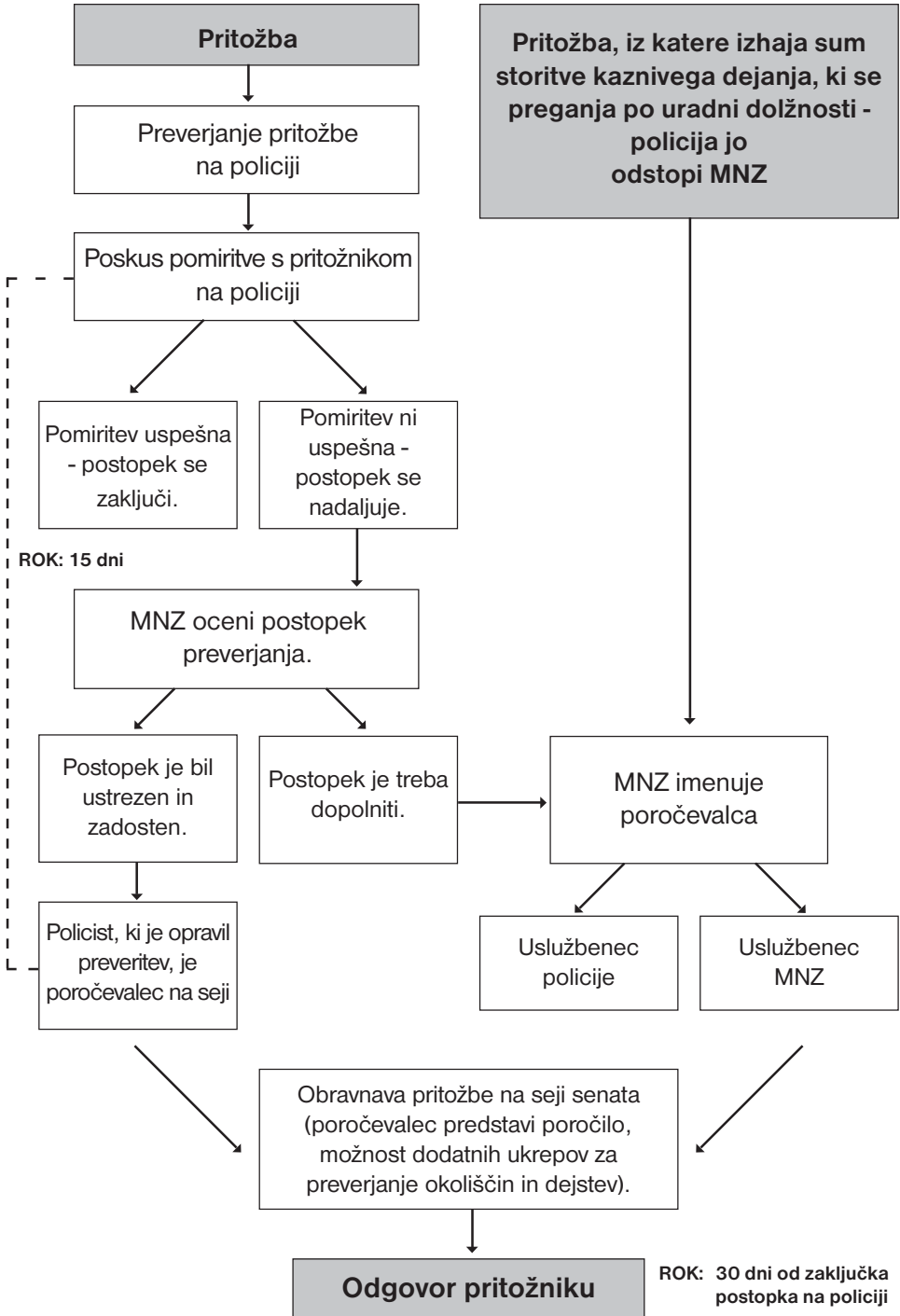
<sup>161</sup> Glej 35. do 39. člen *Zakona o javnih uslužbencih* (ZJU), Uradni list RS, št. 56-2759/2002.

<sup>162</sup> Glej 95. do 99. člen *Zakona o policiji*.

<sup>163</sup> 41. člen pravilnika.

<sup>164</sup> 40. člen pravilnika.

<sup>165</sup> 12. točka 61. člena *Zakona o policiji*.



**Shema pritožbenega postopka po Pravilniku o reševanju pritožb.**

## 2.2. Pomanjkljivosti v normativni ureditvi postopka in njeni implementaciji ter priporočila za izboljšanje

Nova ureditev pritožbenega postopka pomeni nedvomno korak v smeri bolj objektivnega odločanja o pritožbah zoper policijo in upošteva nekatere pomisleke, ki so jih v zvezi z reševanjem pritožb izražali Varuh človekovih pravic RS, mednarodne organizacije s tega področja ter nevladne organizacije v Sloveniji. Ne glede na to je na eni strani ostalo veliko potencialov, ki jih ima mehanizem za reševanje pritožb in o katerih se zaenkrat v Sloveniji še ni resno razpravljalo, neizkoriščenih. Na drugi strani pa nova ureditev še vedno ne zagotavlja nepristranskih preiskav pritožb niti v najhujših primerih. Te probleme obravnavamo v naslednjem poglavju, kjer so predstavljena izhodišča za reformo pritožbenega sistema v Sloveniji, ki bi zahtevala zakonske in organizacijske spremembe v nadzoru nad policijo in reševanju pritožb.

To poglavje pa je usmerjeno predvsem v obstoječ sistem. V njem želimo s svojimi ugotovitvami in priporočili prispevati k večji učinkovitosti veljavnega postopka, kot ga predvideva 28. člen Zakona o policiji in na njegovi podlagi sprejeti pravilnik, kar pa ne pomeni, da se strinjamo z obstoječo ureditvijo. Še vedno smo namreč mnenja, da je povsem nepristransko in neodvisno preverjanje in obravnavanje pritožbe ter tako učinkovitejši nadzor nad policijo mogoče doseči samo s pritožbenim postopkom pred neodvisnim zunanjim organom.

Namen sledečih priporočil je zato predvsem opozoriti na posamezne probleme, ki ovirajo učinkovito reševanje pritožb in po našem mnenju negativno vplivajo tudi na zaupanje javnosti v pritožbeni postopek ter bi jih bilo treba čim prej rešiti. Pri tem naj opozorimo, da tiste pomanjkljivosti, ki se nanašajo na praktično izvajanje postopka, zlasti obravnavo pritožbe, vedno ne veljajo za vse senate in poročevalce. Nekateri poročevalci in predsedniki senatov so namreč svojo vlogo po našem mnenju dobro opravili, česar pa ne moremo trditi za večino. Cilj naših priporočil je predvsem oblikovanje standardov, ki bi se uporabljali za vse primere. Tako npr. učinkovitost poročanja ali vodenja seje ne bi bili odvisni zgolj od naključne sposobnosti in objektivnosti posamezne osebe, ki to delo opravlja.

Priporočila, ki jih podajamo v nadaljevanju, temeljijo na predlogih, ki smo jih Ministrstvu za notranje zadeve RS in Državnemu zboru RS posredovali v sodelovanju z drugimi nevladnimi organizacijami že v fazi sprejemanja veljavnega postopka,<sup>166</sup> priporočilih Varuha človekovih pravic RS,<sup>167</sup> pogovo-

<sup>166</sup> *Pripombe in predlogi nekaterih nevladnih organizacij na osnutek pravilnika o reševanju pritožb zaradi kršitev pravic ali svoboščin v policijskih postopkih*, Ljubljana 15. 04. 2003; *Pripombe*

rih s številnimi strokovnjaki s tega področja in uslužbenci ministrstva in policije, predvsem pa na ugotovitvah iz spremljanja sej senatov o reševanju pritožb po novem pravilniku (glej uvodno poglavje v drugem delu poročila, kjer je opisana metodologija projekta).

### 2.2.1. Nekatero splošne ugotovitve

Ministrstvo je ob uveljavitvi novega pritožbenega postopka razliko med stari in novim razložilo takole: »Sprememba pritožbenega postopka odstranjuje dvom v poštenost postopka z nepristranskim obravnavanjem in objektivnim odločanjem. Težišče obravnavanja pritožbe je preneseno na organ zunaj policije.«<sup>168</sup> Nepristransko obravnavanje in objektivno odločanje o pritožbah je spodbuden cilj, vendar pa ga glede na ugotovitve, predstavljene v nadaljevanju, z obstoječo ureditvijo in delovanjem pritožbenega postopka v številnih primerih žal ni mogoče doseči.

Kljub temu, da se veljavni pritožbeni postopek uporablja šele od 27. februarja 2004, je mogoče opredeliti nekatere probleme, ki ovirajo njegovo učinkovitost in so posledica pomanjkljive in ponekod neustrezne normativne ureditve ter nepravilnosti v sistemskem usmerjanju in praktičnem izvajanju novega postopka. Ugotovitve v zvezi s praktičnim izvajanjem postopka, ki so predstavljene v nadaljevanju, temeljijo predvsem na opažanjih pri spremljanju sej senatov, kjer se obravnavajo pritožbe,<sup>169</sup> zato ne nudijo celotne slike težav, ki se pojavljajo v praksi.

Pri spremljanju dela pritožbenih senatov smo ugotovili, da so številne težave med seboj prepletene in izhajajo tako iz nedoslednosti in nedorečenosti posameznih elementov praktičnega izvajanja postopka kot tudi iz neustrezne pravne ureditve postopka. Tako tudi po našem mnenju problematična kontradiktornost med pričakovanjem, da bo pritožbeni senat ugotavljal dejansko stanje, in na drugi strani dejansko nesposobnostjo senata, da to nalogo

---

*nekaterih nevladnih organizacij na predlagane spremembe 28. člena Zakona o policiji oziroma na 15. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o policiji*, Ljubljana 15. 04. 2003; *Pripombe Amnesty International Slovenije in Mirovnega inštituta na osnutek pravilnika o reševanju pritožb*, Ljubljana 30. 09. 2003. Vse omenjene dokumente je mogoče dobiti pri Amnesty International Slovenije.

<sup>167</sup> Varuh človekovih pravic RS, *Letno poročilo 2003* (Ljubljana, marec 2004).

<sup>168</sup> Ministrstvo za notranje zadeve, Gradivo za javnost, 24. 02. 2004, [http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/040224094838E/\\$file/pritozbe1.doc](http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/040224094838E/$file/pritozbe1.doc)

<sup>169</sup> V okviru raziskave smo spremljali 23 sej senatov, kar je 27 odstotkov vseh (85) sej senatov, izvedenih po novem postopku, (ta se je začel uporabljati 27. 2. 2004) do 16. 07. 2004, ko smo spremljanjem senatov zaključili.

uspešno opravi, izhaja iz izrazito ozkih časovnih okvirov, ki jih določa Zakon o policiji, vodenja senatov, pogosto nezadostne usposobljenosti članov senata za odločanje o pritožbi in včasih pomanjkljivega preverjanja pritožbe in poročanja o ugotovitvah.

Na neustreznost ureditve t.i. postopka pomirjanja smo opozarjali že pri nastajanju pravnih aktov, ki urejajo obstoječi pritožbeni postopek. Kljub temu se je ta po mnenju ministrstva glede na statistične podatke ob trimesečju uporabe novega postopka izkazal kot 'zelo uspešen', saj je pomiritev uspela kar v 52 odstotkih pritožb, iz katerih ni izhajal sum storitve kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti.<sup>170</sup> Ne glede na to menimo, da postopek, ki naj bi predstavljal neformalno reševanje pritožbe, ni ustrezno urejen in da njegove uspešnosti ne gre meriti zgolj po deležu zaključenih postopkov. V skladu s tem se v naslednjem poglavju osredotočamo na potenciale, ki jih ima ustrezno urejen pomiritveni postopek in ključna načela za njegovo učinkovito delovanje.

Kot smo omenili, naj bi bila glavna prednost novega pritožbenega postopka prenos težišča obravnavanja pritožbe na organ zunaj policije. Kljub temu, da nova ureditev nesporno omogoča bolj nepristransko odločanje, pa varuh človekovih pravic poudarja, da ni mogoče zanikati, da ima samo preverjanje dejstev, ki ga opravi policist, pomemben, če ne odločilen vpliv na obseg dejstev, ki se obravnavajo na senatu, kar utegne imeti po mnenju varuha svoj odmev tudi pri odločitvi o pritožbi.<sup>171</sup> Ugotovitve iz spremljanja sej senatov so potrdile, da je odločanje senatov večinoma omejeno na dejstva, ki jih predstavi poročevalec (to še toliko bolj velja za primere, ko se pritožnik ne udeleži seje), saj člani senata praktično nikoli ne koristijo pravice zahtevati izvedbo dodatnih ukrepov ali predlagati določitev drugega poročevalca.

Zanimivo je, da Zakon o policiji in pravilnik ne določata, da mora pritožbe, iz katerih izhaja sum, da so policisti storili kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, in ki se tako ne obravnavajo na policijskih postajah, nujno preverjati ali na kak drugačen način sodelovati v njihovi preiskavi oziroma preverjanju ministrstvo. Ob tem je nerazumljivo, da pravilnik niti ne predvideva kontrole izvedenega postopka preverjanja s strani pooblaščenca ministra, kot to velja za preverjanje, ki so ga izvedli delavci policijskih postaj (gre za manj resne kršitve), ko ima pooblaščenec ministra možnost predlagati imenovanje (drugega) poročevalca. Poročilo inšpektorjev<sup>172</sup> iz policijskih up-

<sup>170</sup> Ministrstvo za notranje zadeve, Gradivo za javnost, 21. 05. 2004, [http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/0405210951002/\\$file/pritozbe,\\_21.5.2004.doc](http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/0405210951002/$file/pritozbe,_21.5.2004.doc)

<sup>171</sup> Varuh človekovih pravic RS, *Letno poročilo 2003* (Ljubljana, marec 2004) s. 57.

<sup>172</sup> To so delavci uradov direktorjev policijskih uprav in urada generalnega direktorja policije.



rav ali generalne policijske uprave, ki so v praksi večinoma poročevalci, tako ni podvrženo nobeni obliki zunanje kontrole pred sejo senata, kjer pa so možnosti za dodatne ukrepe za ugotavljanje dejanskega stanja zelo omejene.

Vzroki za to, da uslužbenci ministrstva ne opravljajo preverjanja pritožb kot poročevalci, izhajajo tudi iz nezadostnih kadrovskega zmogljivost sektorja za pritožbe, v katerem je bilo julija 2004 zaposlenih pet svetovalcev, ki opravljajo naloge reševanja pritožb (pooblaščenca ministrstva po pravilniku) za območje celotne Slovenije. V takšnih razmerah nesporno ni mogoče zagotoviti učinkovitega izvajanja novega pritožbenega postopka, kar ugotavlja tudi vodja sektorja za pritožbe,<sup>173</sup> predvsem pa ni mogoče zagotoviti uresničevanja tistih določb pravilnika, ki predstavljajo okrepitev vloge ministrstva in javnosti v pritožbenem postopku. Učinkovit in uspešen pritožbeni postopek ne potrebuje samo pravilnika, ampak tudi ustrezne kadrovske zmogljivosti za njegovo izvajanje, ki pa so, tako kot pravna ureditev, stvar politične volje. Kot bo predstavljeno v nadaljevanju, ni malo primerov, ko so pritožbeni sistemi zaradi pomanjkanja zmogljivosti (pa tudi pooblastil za preiskovanje, o čemer več v nadaljevanju) in s tem učinkovitosti izgubili zaupanje javnosti in se enostavno sesuli.

Zakon določa izrazito ozke časovne okvire postopka reševanja pritožb, ki so se izkazali kot problematični tako rekoč v vseh fazah postopka.<sup>174</sup> Tako v okviru pomiritvenega postopka kot tudi v postopku na ravni ministrstva je izredno težko obravnavati pritožbe v zastavljenem časovnem roku, zlasti v primerih, ko pritožbe navajajo več pritožbenih razlogov in je treba preveriti številna dejstva in okoliščine.

Pri spremljanju sej pritožbenih senatov smo naleteli tudi na vprašanje smiselne uporabe drugih predpisov za procesne vidike, ki jih pravilnik in Zakon o policiji ne urejata, na primer izločitev uradne osebe, vrnitev v prejšnje stanje, pravica pregledovati, prepisati ali preslikati spise zadeve, dolžnost pričanja, kriva izpovedba. V pripombah na osnutek pravilnika<sup>175</sup> smo na ta problem že opozorili in predlagali smiselno uporabo Zakona o splošnem upravnem postopku.<sup>176</sup> Ne glede na to pravilnik ne vsebuje določbe o uporabi katerega koli procesnega zakona. To pa ne pomeni, da se Zakon o splošnem upravnem postopku ne more smiselno uporabljati, saj sam v 4. členu

<sup>173</sup> Pogovor z vodjem sektorja za pritožbe Dragom Marinkovičem, Ljubljana, 16. 07. 2004.

<sup>174</sup> Pogovor z Dragom Marinkovičem, Ljubljana, 16. 07. 2004.

<sup>175</sup> *Pripombe Amnesty International Slovenije in Mirovnega inštituta na osnutek pravilnika o reševanju pritožb*, Ljubljana, 30. 09. 2003.

<sup>176</sup> *Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP)*, Uradni list RS št. 80/1999.

določa, da se upravni postopek »smiselno uporablja tudi v drugih javnopravnih stvareh, ki nimajo značaja upravne zadeve po 2. členu tega zakona, kolikor ta področja niso urejena s posebnim postopkom«. Vsekakor bo moralo ministrstvo to vprašanje čim hitreje razrešiti in poskrbeti, da se bo sprejeta rešitev enotno uporabljala v vseh pritožbenih postopkih.

Minister je od uveljavitve pravilnika (in do julija 2004) izdal dvojne usmeritve za izvajanje novega pritožbenega postopka (pripravil jih je sektor za pritožbe) na podlagi ugotovitev iz delovnih posvetov in prakse.<sup>177</sup> V času nastajanja našega poročila smo lahko z zadovoljstvom ugotovili, da so bili v usmeritvah (zlasti drugih – z dne 27. 05. 2004) nekateri problemi, ki smo jih tudi sami zasledili, ustrezno naslovljeni in predlagane spremembe, ki jih podpiramo. Zlasti pozdravljamo usmeritve glede ravnanja z nepopolnimi pritožbami, kjer ministrstvo opozarja, da se od pritožnika ne sme zahtevati, da točno navede, katere pravice so mu bile kršene, saj od pritožnika ne moremo pričakovati pravnega znanja; usmeritve glede dokumentacije, ki omogočajo ministrstvu preverjanje utemeljenosti zavržbe pritožbe; ter usmeritve, da mora policija pritožbe, iz katerih izhaja sum storitve kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, takoj poslati ministrstvu in ne sme sama odločati o zavržbi pritožbe zaradi nepopolnosti, nerazumljivosti ali drugih razlogov, ki jih določa pravilnik (9. in 12. člen pravilnika).<sup>178</sup>

V tem poglavju obravnavamo tudi ugotovitve glede odprtosti pritožbenega sistema (predvsem vprašanje dostopa do informacij v zvezi s pritožbenim postopkom), saj menimo, da je ta ključna za učinkovit dostop do pritožbenega postopka in zaupanje javnosti vanj, v Sloveniji pa očitno ni zadostno zagotovljena.

## 2.2.2. Vložitev pritožbe

### 2.2.2.1. Način vložitve pritožbe

V pritožbenem postopku se obravnavajo samo pritožbe, ki ustrezajo formalnim kriterijem, ki jih določa pravilnik in so razumljive. V primeru osebne podaje pritožbe potrdilo o vloženi pritožbi ali zapisnik o sprejemu ustne pritožbe zagotavljata vsaj izpolnjevanje formalnih kriterijev, medtem ko teh pritožnik, ki želi posredovati pritožbo po pošti, morda ne pozna. Poleg tega ugotavljamo, da se pojavlja kot zadržek za vložitev pritožbe pri nekaterih potencialnih pritožnikih, prepričanje, da je za vložitev pritožbe potrebno pravno znanje.

<sup>177</sup> Ministrstvo za notranje zadeve, *Usmeritve za izvajanje novega pritožbenega postopka*, 15. 04. 2004, šifra 143-1-012-1/2004; *Usmeritve za reševanje pritožb zoper policiste*, 27. 05. 2004, šifra: 143-1-012-1/2004/2.

<sup>178</sup> *Usmeritve za reševanje pritožb zoper policiste*.

**Obrazci za vložitev pritožbe, ki bi vsebovali osnovna navodila in pomembne informacije, bi posamezniku olajšali vložitev pritožbe, hkrati pa bi zmanjšali število nerazumljivih ali nepopolnih pritožb.<sup>179</sup> Takšni obrazci bi morali biti na razpolago na različnih javnih mestih, ne samo na policiji (na primer na upravnih enotah, občinah, knjižnicah, centrih za socialno delo ipd.), vsebovati pa bi morali tudi opozorilo, da za sestavo pritožbe ni potrebno pravno znanje, ampak je treba samo opisati ravnanje policije, za katerega posameznik meni, da je pomenilo poseg v njegove pravice, in opozorilo, da vložitev pritožbe nima nobenih posledic za pritožnika.**

#### 2.2.2.2. Nadzor nad 'zavržbami', ki jih pravilnik ne predvideva

V skladu z usmeritvijo ministrstva policija ne sme postopati po 9. členu pravilnika, če oceni, da iz pritožbe ne izhaja domnevna kršitev pravic pritožnika in tako niso podani pogoji za reševanje pritožbe po pravilniku.<sup>180</sup> Deveti člen med drugim določa, da se v primeru zavržbe nepopolne ali nerazumljive pritožbe obvesti pristojno enoto ministrstva, ki preveri utemeljenost zavržbe, s čemer je zagotovljen zunanji nadzor nad tovrstnimi odločitvami policije. Nerazumljivo je, zakaj takšen nadzor ne bi bil zagotovljen tudi v primerih, ko policija oceni, da iz pritožbe ne izhaja domnevna kršitev pravic pritožnika. V kasnejših usmeritvah<sup>181</sup> je ministrstvo svoje stališče sicer dopolnilo in izrecno določilo, da se kot nerazumljiva lahko šteje tudi pritožba, »iz katere ni mogoče sklepati, da bi bila pritožniku kršena katera njegova pravica ali svoboščina« in se tako obravnava po 9. členu, vendar pa gre še vedno za pojasnilo (»lahko«) in ne za zahtevo, da se te pritožbe avtomatično obravnavajo po 9. členu kot nerazumljive.

**Če se v skladu z usmeritvijo ministrstva odgovori policije na pritožbe, iz katerih po mnenju policije ne izhaja domnevna kršitev pravic (ko torej ne gre za zahtevo za dopolnitev oziroma popravo, ampak odgovor s pojasnilom, da zahtevk posameznika ni pritožba in se ne bo obravnaval po pravilniku), ne obravnavajo po 9. členu pravilnika in se tako v zvezi z njimi ne obvešča ministrstvo, mora ministrstvo ob takih usmeritvah zagotoviti tudi ustrezen nadzor nad takšnimi 'zavržbami', ki jih pravilnik ne predvideva.**

<sup>179</sup> Takšnih je bilo v prvem trimesečju 26 od 178, ki so bile vložene na policijo. Vir: Ministrstvo za notranje zadeve, Gradivo za javnost, 21. 05. 2004, [http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/0405210951002/\\$file/pritozbe,\\_21.5.2004.doc](http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/0405210951002/$file/pritozbe,_21.5.2004.doc)

<sup>180</sup> Usmeritve za izvajanje novega pritožbenega postopka, usmeritev k obrazcu 4 - Sklep o zavržbi pritožbe (9. člen pravilnika).

<sup>181</sup> Usmeritve za reševanje pritožb zoper policiste.

*2.2.2.3. Presojanje suma storitve kaznivega dejanja, ki se ga preganja po uradni dolžnosti*

Statistika o vloženi pritožbah po trimesečju uporabe novega pravilnika je pokazala, da je pri 47 pritožbah, vloženi neposredno na ministrstvo, iz 30 izhajal sum storitve kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, medtem ko naj bi pri 178 pritožbah, ki so bile vložene na policijo, sum kaznivega dejanja izhajal samo iz 13 pritožb.<sup>182</sup> Tako očitna razlika je lahko posledica dejstva, da se zaradi 'resnejših' kršitev posamezniki raje pritožujejo na ministrstvo ali pa dejstva, da policija ne razvršča ustrezno vseh pritožb, iz katerih izhaja sum kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, in jih torej v skladu s tem ne posreduje takoj ministrstvu.

***Ministrstvo je dolžno opravljati nadzor nad izvajanjem postopkov pomiritev in drugih faz pritožbenega postopka in tako zagotavljati, da pri presojanju suma storitve kaznivega dejanja, ki se ga preganja po uradni dolžnosti, in razvrščanju pritožb ne prihaja do zlorab.***

*2.2.3. Pomiritveni postopek*

Zakon o policiji in pravilnik o reševanju pritožb ne uporabljata izrazoslovja, ki bi kazalo na to, da vsebuje slovenski sistem obravnavanja pritožb nad policijo tudi možnost njihovega neformalnega reševanja. Postopek sam pa dejansko vsebuje fazo, ki jo pravilnik imenuje »postopek pri vodji organizacijske enote policije« in za katero se je v praksi ustalil izraz »pomiritveni« postopek. Ne glede na izrazoslovje in na očiten interes ministrstva, da ta faza postopka poteka kot oblika pomiritve, njena ureditev ne ustreza osnovnim načelom za izvajanje mediacije ali drugih oblik neformalnega reševanja spora (o tem več v naslednjem poglavju). V poročilu smo kljub temu tudi mi uporabili izraz, ki ga uporablja sicer ministrstvo (t.j. pomiritveni postopek), kar smo storili iz dveh razlogov. Prvič zaradi poenostavitve in drugič zato, ker želimo predstaviti pomanjkljivosti postopka z vidika namena, ki ga želi ministrstvo z njim doseči (t.j. pomiritev).

*2.2.3.1. Vloga policista v postopku pomiritve*

V fazi preverjanja pritožbe je vodja OE policije dolžan opraviti razgovor tudi s policistom, zoper katerega je bila podana pritožba, ni pa mu ga treba vabiti na pomiritev. Po naših informacijah policisti načeloma niso prisotni pri postopku pomiritve, kar pa je mogoče razbrati tudi iz besedila obrazca za

<sup>182</sup> Ministrstvo za notranje zadeve, Gradivo za javnost, 21. 05. 2004. [http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/0405210951002/\\$file/pritozbe,\\_21.5.2004.doc](http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/0405210951002/$file/pritozbe,_21.5.2004.doc)

zapisnik, ki določa: »Če je na obravnavi prisoten policist in poda svojo izjavo v zvezi s pritožbo, se seveda tudi njegova izjava vpiše v zapisnik.«<sup>183</sup>

Ugotovitve vodje OE policije in izjave pritožnika se zapišejo v zapisnik, ki ga oba podpišeta, ni pa predvideno, da bi ga podpisal tudi morebiti prisotni policist. Že pri oblikovanju zakonskega besedila, ki ureja pomiritev, smo opozarjali, da bi morala biti pravica, da senat odloči o pritožbi, tudi policistova pravica.<sup>184</sup> Tako pa je vloga policista v pomiritvi povsem zanemarjena, saj se ta načeloma izvaja med vodjo OE policije in pritožnikom, njegovo nasprotovanje navedbam pritožnika pa nima nikakršnega vpliva na postopek pomiritve, ki je lahko v tem primeru vseeno uspešen. Pomiritveni postopek lahko pomembno vpliva na nadaljnje delo policistov, saj jim omogoča spoznavati skrbi, ki jih imajo državljani v zvezi z njihovim delom in tako odpravljati morebitne napake, ki privedejo do pritožb, hkrati pa jim da priložnost, da sami konstruktivno rešujejo konflikte z državljani.

***Pomiritveni postopki lahko imajo pomemben vpliv na izboljšanje dela policistov in njihov odnos do državljanov ter omogočajo, da se policisti, ki so pripravljene konstruktivno sodelovati, izognejo nadaljnjim postopkom, ki so za njih pogosto neprijetni. Izključevanje policistov iz procesa pomiritve onemogoča tovrstne učinke pomiritvenega postopka in tako ne izkorišča pomembnega potenciala, ki ga ima pomiritveni postopek za izboljšanje odnosov med policijo in državljani.***

#### 2.2.3.2. (Ne)konstruktivno reševanje 'spora' v pomiritvenem postopku

Iz pravilnika in obrazca zapisnika o obravnavi pritožbe pri vodji OE policije izhaja, da tudi v zadevah, ki se obravnavajo v pomiritvenem postopku, vodja OE policije izvede vse ukrepe za ugotovitev dejanskega stanje glede na vse pritožbene razloge. Pravilnik določa, da mora proučiti vse razpoložljive dokumente, opraviti potrebne razgovore in izvesti vse, kar je potrebno, da si ustvari celosten vpogled v policijski postopek, na katerega je podana pritožba, in ugotovi dejansko stanje.<sup>185</sup> Pri pomiritvenem postopku gre torej glede na ureditev v pravilniku za preverjanje pritožbe in seznanitev pritožnika z ugotovitvami. Če se ta z njimi strinja, je zadeva zaključena, sicer se obravnava na ministrstvu. V primeru, ko zadevni policist ni prisoten na razgovoru, bo možnosti

<sup>183</sup> Obrazec zapisnika o obravnavi pritožb pri vodji organizacijske enote policije (21. člen pravilnika), priloga *Usmeritev za izvajanje novega pritožbenega postopka*.

<sup>184</sup> *Pripombe nekaterih nevladnih organizacij na predlagane spremembe 28. člena Zakona o policiji oziroma na 15. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o policiji.*

<sup>185</sup> 19. člen pravilnika.

za kompromis s pritožnikom, ki se z ugotovitvami ne strinja, zelo malo. Poleg tega pravilnik ne predvideva možnih rešitev postopka, kot je npr. opravičilo policista, pojasnitev dogodka ipd. Tudi varuh človekovih pravic v svojem poročilu ugotavlja, da je sporazum med policijo in pritožnikom mogoč samo, če se pritožnik strinja in soglaša z ugotovitvami, ki mu jih predoči vodja OE policije in da torej ni prostora za morebitno sporazumno korekcijo ugotovitev.<sup>186</sup>

***Če bi želeli zagotoviti učinkovite pomiritve, kjer bi stranki iskali sporazumno rešitev za pomiritev spora, bi bilo treba okrepiti vlogo pritožnika in policista, zoper katerega je vložena pritožba, pri ugotavljanju dejstev in njihovi razlagi. Namen tega postopka tako ne bi smel biti v ugotavljanju (policijske) 'resnice', ki jo pritožnik samo sprejme ali zavrne, ampak v skupnem iskanju rešitve, h kateri lahko vsak od udeležencev konstruktivno pripomore. Pri tem bi morale biti predvidene nekatere rešitve postopka (na primer opravičilo policista, pojasnilo ipd.), ki bi jih bilo treba tudi zapisati v zapisnik oziroma evidentirati, kar bi omogočalo nadzor in evaluacijo pomiritvenega postopka.***

#### 2.2.3.3. Vabilo na razgovor

Obrazec vabila na razgovor v pomiritvenem postopku, s katerim smo bili seznanjeni, vsebuje besedilo: »V skladu z 20. členom (...) vas vabimo na razgovor, v zvezi z vašo pritožbo, ki ste jo dne ... podali zoper ... Razgovor bo dne ... ob ... uri v uradnih prostorih ...«. Na koncu je še opozorilo, da se na vabilo pritožnik ni dolžan odzvati. Ker pritožnik verjetno ne pozna pravilnika in ne ve, kaj določa 20. člen, tudi ne ve, kakšni so razlogi za vabilo. Pritožniki, ki so nezaupljivi do policije, se na takšno vabilo najverjetneje raje ne bodo odzvali, enako velja tudi za tiste, ki se razgovora ob vabilu določeni uri zaradi drugih obveznosti ne morejo udeležiti.

**Vabilo na razgovor v pomiritvenem postopku bi moralo vsebovati pojasnilo o tem, zakaj se pritožnika vabi in kaj lahko pričakuje od razgovora. Poleg tega bi morala biti v vabilu navedena možnost, da se lahko v primeru, ko se pritožnik ob določeni uri ne more udeležiti razgovora, po telefonu ali kako drugače dogovori za drugo uro.**

#### 2.2.3.4. Rok za izvedbo pomiritvenega postopka

***Rok za izvedbo te faze postopke je 15 dni od prejema pritožbe, zato je pomembno, da se pritožnika pravočasno povabi na razgovor. Menimo,***

<sup>186</sup> Varuh človekovih pravic RS, *Letno poročilo 2003*, (Ljubljana, marec 2004) s. 56.

**da v primerih, ko se pritožnik ne more odzvati na vabilo v okviru določenega 15 dnevnega roku zaradi opravičljivih razlogov, to ne bi smelo onemogočiti izvedbe pomiritve.<sup>187</sup>**

#### 2.2.3.5. Usposabljanje »mediatorjev«in nadzor nad pomiritvami

**Izvajanje učinkovitih in ustreznih pomiritev bi zahtevalo tudi usposabljanje vseh policistov, ki te pomiritve izvajajo. Takšno usposabljanje bi moralo biti kontinuirano in usmerjeno v sprotno odpravljanje napak, ki se pojavljajo pri izvajanju pomiritev. Poleg tega bi bilo treba na določena časovna razdobja zagotoviti evalvacijo pomiritvenega postopka, kar bi zahtevalo tudi monitoring pomiritev. Iz dokumentacije, ki jo prejme ministrstvo, namreč ni mogoče ugotoviti, na kakšen način je bila pomiritev izvedena, kar je bistveno, ampak samo, kako je bilo ugotovljeno dejansko stanje in ali se je pritožnik s tem strinjal.<sup>188</sup> Na kakšen način oziroma ali sploh poskuša vodja OE policije doseči pomiritev, je mogoče ugotoviti samo z opazovanjem. Glede na to, da je uspešno izvajanje neformalnega reševanja sporov pogojeno tudi z določenimi osebnostnimi lastnostmi, bi bilo treba narediti ustrezno izbiro (testi, monitoring ipd.) med osebami, ki so za to delo primerne, in tistimi, ki niso.**

#### 2.2.4. Preverjanje pritožbe

##### 2.2.4.1. Zagotavljanje nepristranskosti policistov, ki sodelujejo v preverjanju

Že v procesu oblikovanja novega pritožbenega postopka smo opozarjali na problem preiskovanja pritožb s strani policije. Poudarjali smo, da ni logično, da se ponovno dopušča možnost, da policija (oziroma njeni uslužbenci) opravljajo tako pomembno vlogo v postopku, katerega osnovni smisel je v tem, da je organiziran zunaj policije. Spremembe pritožbenega postopka namreč izhajajo iz ugotovitev, da policija pri nepristranskem obravnavanju pritožb ni bila uspešna in da je pritožbeni postopek tudi zato izgubil zaupanje javnosti.<sup>189</sup> Takrat smo predlagali, da policisti opravljajo posamezna dejanja v postopku preverjanja, če tako določi poročevalec, ki je uslužbenec ministrstva in pod njegovim nadzorom. Tudi v tem primeru pa naj bi se zagotovilo, da teh

<sup>187</sup> V zvezi s tem pozdravljamo usmeritev iz *Usmeritev za reševanje pritožb zoper policiste*, da je »v primeru zamude roka za rešitev pritožbe [je] treba pritožnika obvestiti, da se pritožba rešuje, vendar zaradi (objektivnih) razlogov ni bila pravočasno rešena.«

<sup>188</sup> Pogovor z vodjem sektorja za pritožbe Dragom Marinkovičem, Ljubljana, 16. 07. 2004.

<sup>189</sup> *Pripombe Amnesty International Slovenije in Mirovnega inštituta na osnutek pravilnika o reševanju pritožb*, s. 6.



dejanj ne opravljajo policisti, ki so kakorkoli povezani s policisti/policistom, zoper katere/ga je vložena pritožba,<sup>190</sup> kot je to določeno tudi v tujih ureditvah.<sup>191</sup> Slednje v veljavnem pravilniku ni nikjer napisano, prav tako še vedno, tudi v najresnejših primerih, pritožbe preiskuje policija.

***Glede na to, da preverjanje pritožbe v večini primerov opravljajo policisti, bi bilo treba sprejeti pravilo, da ti ne smejo biti povezani s policisti/policistom zoper katere/ga je vložena pritožba oziroma dogodkom, ki je predmet pritožbe.***

#### 2.2.4.2. Vloga uslužbencev ministrstva v preverjanju pritožbe

Kljub temu, da policija še vedno preiskuje pritožbe, je pravilnik določil nekatere mehanizme, ki naj bi pripomogli k objektivnemu ugotavljanju dejanskega stanja. Eden izmed teh mehanizmov je možnost, da pritožbe preverjajo tudi uslužbenci ministrstva. V praksi sta se v zvezi s to možnostjo pokazala dva problema. Prvi je dejstvo, da po več kot štirih mesecih uporabe še v nobenem primeru ni bil imenovan za poročevalca uslužbenec ministrstva, drugi pa ta, da uslužbenci ministrstva, ki bi opravljali preverjanje, nimajo policijskih pooblastil. Glede na to, da se je sektor za pritožbe v direktoratu za policijo in druge varnostne naloge vzpostavil šele z uveljavitvijo novega pritožbenega postopka, je morebiti razlog za to tudi v nezadostnih kadrovskih zmogljivostih. To pa seveda ni opravičilo, da pritožbe, kljub nasprotnim obljubam, še vedno preiskuje samo policija. Ob tem je zaskrbljujoče tudi to, da pooblastila uslužbencev ministrstva, ki so pristojni za pritožbe in bi lahko bili v konkretni zadevi poročevalci, po naših informacijah<sup>192</sup> niso in ne bodo urejena po 2b.<sup>193</sup> in 2c.<sup>194</sup> členu Zakona o policiji. Določena omejena pooblastila jim sicer 'podeljuje' 16. člen pravilnika, vendar je vprašanje, ali se lahko takšna pooblastila sploh izvajajo brez zakonske podlage, poleg tega je možnost, da poročevallec izvede še »druge ukrepe, potrebne za razjasnitev pritožbe« odvisna od

<sup>190</sup> Pripombe Amnesty International Slovenije in Mirovnega inštituta na osnutek pravilnika o reševanju pritožb, s. 6.

<sup>191</sup> Glej točko: Preiskave pritožb in druge preiskave, ki jih izvaja pritožbeno telo, v naslednjem poglavju poročila.

<sup>192</sup> Pogovor z vodjem sektorja za pritožbe Dragom Marinkovičem, Ljubljana, 16. 07. 2004.

<sup>193</sup> Zakon o policiji v členu 2b. določa, da opravljajo nadzor nad policijo »uslužbenci ministrstva, ki imajo policijska pooblastila v okviru izvajanja nadzora in so v svojih pravicah in dolžnostih izenačeni s policisti.«

<sup>194</sup> 2c. člen določa posebna/dodatna pooblastila, ki jih imajo poleg policijskih pooblastil uslužbenci ministrstva za nemoteno in učinkovito opravljanje posameznega nadzora.



njegovih siceršnjih pristojnosti oziroma pooblastil, ki pa so pri uslužbencih ministrstva v primerjavi s policisti znatno bolj omejena.

***Menimo, da bi ministrstvo moralo vsaj v primerih, ko gre za zatrjevanje resnih kršitev (domnevno grdo ravnanje policije in druge kršitve človekovih pravic, kršitve pravic mladoletnih oseb, diskriminacija...), imenovati za poročevalca uslužbenca ministrstva. To je pomembno za zagotavljanje nepristranskosti pri preiskovanju okoliščin takšnih pritožb.***

***Poleg tega, da bi morali biti v 'resnejših' primerih poročevalci uslužbenci ministrstva, bi bilo treba takrat, ko bi policijska pooblastila omogočila bolj učinkovito preverjanje pritožbe, zagotoviti, da preiskavo opravljajo uslužbenci ministrstva, ki imajo policijska pooblastila.***

2.2.4.3. *Vloga in pooblastila pooblaščenca ministra (vodje senata) pri preverjanju pritožbe*  
Mehanizem, ki naj bi omogočil bolj objektivno ugotavljanje dejanskega stanja, je tudi dolžnost pooblaščenca ministra, da temeljito prouči zadevo iz postopka pri vodji organizacijske enote policije in da, kadar meni, da postopek ni bil izpeljan temeljito, predlaga vodji sektorja za pritožbe, da imenuje poročevalca.<sup>195</sup> Ta mehanizem se glede na besedilo 25. člena pravilnika ne nanaša na primere, ko iz pritožbe izhaja sum storitve kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, ko pritožbe preverjajo poročevalci. Glede na to, da so ti v praksi vedno policijski uslužbenci, se torej do seje senata ni v primerjavi s prejšnjim postopkom v smislu zagotavljanja večje objektivnosti in nepristranskosti spremenilo nič. Poleg tega je pomembno tudi, da ima glede na besedilo 25. člena pooblaščenec ministra zgolj pravico imenovanja poročevalca, nima pa možnosti zahtevati izvedbe posameznih ukrepov za ugotavljanje dejanskega stanja.

***Po našem mnenju bi moral pooblaščenec ministra, kljub temu, da to iz 25. člena ne izhaja izrecno, zahtevati izvedbo določenih ukrepov za ugotovitev dejanskega stanja, kadar ugotovi, da je bil postopek pri vodji OE policije ali postopek poročevalca pomanjkljiv, kar bi bilo treba v prihodnosti tudi urediti v pravilniku. Poleg tega bi moral imeti pooblaščenec ministrstva možnost predlagati imenovanje novega poročevalca***

<sup>195</sup> Drugi odstavek 25. člena pravilnika pravi: »V primeru, da pooblaščenec ministra oceni, da je za razjasnitev posameznih dejstev in dokazov treba zbrati še dodatne dokaze oziroma izvesti še dodatne aktivnosti za razjasnitev dejanskega stanja oziroma je treba ponoviti posamezne postopke ali celoten postopek preverjanja pritožbe, predlaga vodji pristojne notranje organizacijske enote ministrstva, da ta določi poročevalca, ki se zadolži za preveritev pritožbe in pripravo poročila za obravnavo na senatu.«

**tudi pri preverjanju pritožb, iz katerih izhaja sum storitve kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti. Možnost, da ministrstvo neposredno vpliva na preverjanja, ki jih izvaja policija, preko nadzora in zahtevanja dopolnitev, kakor tudi preko imenovanja svojega poročevalca, je ključen mehanizem, ki lahko omogoči bolj nepristransko preiskovanje pritožb in vpliva tudi na dvig kakovosti preiskav (oziroma preverjanja), ki jih opravlja policija.**

#### 2.2.4.4. Mnenje strokovne službe policije

Na podlagi 16. člena pravilnika lahko poročevalec, ki rešuje pritožbo, pridobi informacije in mnenja strokovnih služb policije in ministrstva o vprašanjih, ki so predmet pritožbe. V konkretnem primeru se je izkazalo, da je lahko takšno mnenje dejansko že presoja, saj je v njem služba generalne policijske uprave navajala, da so policisti ravnali v skladu s predpisi, pri čemer pa ni podala konkretnih razlogov za takšno ugotovitev. Takšna praksa je zelo problematična, ker pomeni, da odločitev o utemeljenosti pritožbenega razloga, ki navaja nezakonito ravnanje policista, sprejme pristojna služba policije in ne senat. Mnenje strokovne službe policije tako pomeni bližnjico pri odločanju o pritožbi, pri kateri pa niso upoštevani mehanizmi, ki jih vsebuje pravilnik z namenom zagotovitve objektivnega reševanja pritožbe, hkrati pa to omogoča poročevalcu, da se izogne odgovornosti za vsestransko preveritev pritožbe.

**Mnenje strokovne službe policije mora biti omejeno zgolj na vprašanja policijske stroke, ne pa na vprašanje o skladnosti ravnanja policista s predpisi, o katerem mora odločiti senat na podlagi presoje številnih dejstev in dokazov v pritožbeni zadevi.**

#### 2.2.5 Seje pritožbenih senatov

Obravnavanje pritožbe na senatu je faza postopka, ki je doživela s spremembo Zakona o policiji in sprejetjem novega pravilnika največ sprememb. Med njimi je gotovo najpomembnejša sprememba sestave senata. Namesto predstavnika policijskega sindikata in policije pri obravnavanju pritožbe po novem tako sodelujeta še en predstavnik javnosti in pooblaščenec ministrstva. Slednji tudi vodi senat.

Pri spremljanju sej senatov smo prišli do nekaterih ugotovitev, ki kažejo na ključne pomanjkljivosti v tej fazi postopka. Med zaskrbljujoča dejstva med drugim sodijo izrazita časovna omejenost sej, dokazno breme, prisotnost uniformiranih in oboroženih policistov in poročevalcev, pomanjkljiva usposobljenost in informiranost članov senata za opravljanje te naloge, sodelovanje

predstavnikov policijskega sindikata kot predstavnikov javnosti v senatu in še nekateri drugi problemi, ki bodo predstavljeni v nadaljevanju.

Poleg pomanjkljivosti pri delovanju in vodenju senatov pa smo z zadovoljstvom ugotovili tudi nekatere pozitivne vidike. Med njimi so zlasti pomembni: nepristranskost večine vodij senatov, njihov največkrat korekten odnos do prisotnih policistov in pritožnikov, aktivno sodelovanje pritožnikov na seji in njihovo večinoma prosto podajanje izjav in mnenj.

## Člani senata

### *2.2.5.1. Usposobljenost predstavnikov javnosti za odločanje o pritožbi*

Predstavniki javnosti, ki sodelujejo pri obravnavanju pritožb, imajo podobno vlogo kot porota. Čeprav je bil *ratio* njihove vključitve v odločanje o pritožbi zagotovitev nepristranskosti in objektivnosti postopka, je njihova vloga v praksi precej omejena. Poudariti moramo, da so predstavniki javnosti v senatih tisti element, ki v pritožbenem postopku pomeni državljanski nadzor nad policijo in da je zatorej učinkovitost tega nadzora odvisna predvsem od njih. Pri odločanju o pritožbi so sicer izenačeni s pooblaščenec ministrstva in ga lahko celo preglasujejo, vendar pa so njihove pristojnosti glede ugotavljanja dejanskega stanja bistveno bolj omejene.

Predstavniki javnosti pred sejo ne sodelujejo pri odločanju o morebitnih dodatnih ukrepih za ugotavljanje dejanskega stanja in - kot smo opazili pri našem spremljanju sej - večinoma niso predhodno seznanjeni s pritožbeno zadevo. Tudi med samo sejo ponavadi nimajo pred sabo spisa. Pravilnik jim daje pravico, da med sejo predlagajo izvedbo dodatnih ukrepov, o čemer odloči senat z glasovanjem. Ta pravica je izjemno pomembna, saj omogoča senatu aktivno vlogo pri ugotavljanju dejanskega stanja, njeno uspešno uveljavljanje pa pomeni tudi prekinitev obravnave in tako nevarnost, da se postopek ne bo mogel zaključiti v zakonsko določenem roku (30 dni). Morda je slednje vzrok, da v nobenem od primerov, ki smo jih spremljali, vodja senata ostalih članov ni opozoril, da imajo možnost predlagati izvedbo dodatnih ukrepov<sup>196</sup> in najbrž tudi zato tega nikoli niso storili.

***Pri spremljanju dela predstavnikov javnosti v senatih je bilo očitno, da ti niso bili deležni nobenega resnega usposabljanja o pritožbenem postopku in področju, ki ga obravnavajo senati in da jih tudi vodje senatov pogosto nezadostno poučijo o postopku in njihovi vlogi. Prav tako***

<sup>196</sup> Običajno pa jih je opozoril na pravico, da postavljajo vprašanja poročevalcu, policistu in pritožniku.

**smo ugotovili, da si predstavniki javnosti vselej ne prizadevajo za razjasnitev dejanskega stanja in nekateri med njimi na seji ne sodelujejo aktivno. Usposabljanje predstavnikov javnosti v senatih, ki bi vključevalo tudi zunanje strokovnjake in organizacije, ki se ukvarjajo s človekovimi pravicami, bi bilo nujno treba izvesti čim prej in ga v prihodnje kontinuirano zagotavljati. Poleg tega bi morali biti določeni kriteriji za predlaganje oz. imenovanje članov senata, sam postopek imenovanja članov in izbire kandidatov za člane, ki jih predlagajo lokalne skupnosti, pa bi moral biti transparentno urejen. Člani senata bi morale biti verodostojne osebe, ki uživajo v skupnosti ugled in ki delujejo ali so delovale na pravnem področju ali se na drugih področjih zavzemale za človekove pravice.**

#### *2.2.5.2. Seznanitev predstavnikov javnosti s pritožbeno zadevo*

**Na nekaterih sejah, ki smo jih spremljali, so se pooblaščenca ministrstva ali poročevalci pri obravnavi pritožbe sklicevali na zadeve v spisu, ne da bi se jih na seji vpogledalo oz. jih prebralo. Če predstavniki javnosti pred sejo ne proučijo spisa, teh zadev ne poznajo in njihove vsebine ne morejo presojati.**

Menimo, da bi še posebej v kompleksnejših primerih, kjer je bilo zbranih veliko dokazov, predstavniki javnosti morali vpogledati v spis in ga kolikor mogoče proučiti pred sejo, da bi lahko sprejeli tehtno odločitev o pritožbi. To bi med drugim pripomoglo tudi k hitrejšem zaključku obravnave.

#### *2.2.5.3. Sodelovanje policijskega sindikata pri odločanju o pritožbi*

V prejšnji ureditvi pritožbenega postopka so pri reševanju pritožb v skladu z Navodilom za reševanje pritožb sodelovali tudi predstavniki policijskega sindikata. Še prvotni predlog novele Zakona o policiji je določal za enega izmed članov senata tudi predstavnika policijskega sindikata, čemur smo nevladne organizacije ostro nasprotovale zaradi nezdržljivosti vloge sindikata (v delovnopравни ureditvi) z načelom nepristranskosti v postopku.<sup>197</sup> Vloga sindikata se nanaša na razmerje med njegovimi člani in delodajalcem. V tem razmerju lahko ta nastopa kot zastopnik delavcev v postopkih uveljavljanja pravic in v delovnih sporih, vključuje se lahko v procese odločanja v organiza-

<sup>197</sup> Pripombe nekaterih nevladnih organizacij na predlagane spremembe 28. člena Zakona o policiji oziroma na 15. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o policiji.

ciji, sodeluje v kolektivnih pogajanjih itd. Sindikati kot oblika delavskih predstavništev morajo nastopati v interesu svojih članov, kar je v konfliktu s pričakovanji pritožbenega postopka, da bodo o pritožbah odločali objektivno in nepristransko.<sup>198</sup>

Dvome o ustreznosti predlagane ureditve, ki določa sodelovanje predstavnika sindikata, je v mnenju k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o policiji (Zpol-B) v drugi obravnavi izrazila tudi Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora RS, ki je v mnenju k 15. členu zapisala: »Ponovno je treba v postopku reševanja pritožbe preveriti tudi vlogo predstavnika sindikata v senatu z oziroma na načelo nepristranskosti v postopku, pa tudi z vidika vloge sindikatov, kot je opredeljena v delovnopравни zakonodaji.«<sup>199</sup>

V končnem zakonskem besedilu je bil tako policijski sindikat izključen iz reševanja pritožb, namesto njega pa je bil kot tretji član senata določen še en predstavnik javnosti, kar naj bi tako končno zagotovilo objektivnost pri obravnavanju pritožb. Kljub takšni ureditvi, ki je bila očiten rezultat zahtev za učinkovitejši državljanski nadzor, za ministrstvo pa predstavlja tudi enega ključnih argumentov v prid novega postopka, je minister s sklepom za več kot dve tretjini predstavnikov javnosti, ki odločajo o pritožbah zoper delavce generalne policijske uprave, imenoval predstavnike policijskih sindikatov.<sup>200</sup>

***Sodelovanje policijskega sindikata pri odločanju o pritožbah je v nasprotju s samo idejo novega postopka, ki naj bi končno zagotovil bolj neodvisno obravnavanje pritožb. Poleg spodkopavanja dejanske nepristranskosti pri obravnavanju pritožb, pa je vprašanje tudi, kakšen vpliv bo to imelo na videz nepristranskosti senatov, zaupanje javnosti in samo legitimnost novega pritožbenega mehanizma.***

## Policist in pritožnik

### *2.2.5.4. Prisotnost pritožnika in policista na seji senata*

Prisotnost pritožnika in policista na seji senata je pomembna predvsem z dveh razlogov. Prvi je kontradiktornost postopka in pravica obeh strank, da

<sup>198</sup> *Ibid.*

<sup>199</sup> Zakonodajno pravna služba Državnega zbora, *Mnenju k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o policiji (Zpol-B) (druga obravnavna)* 12. junij 2003, številka 210-01/94-5/24, EPA 808-III.

<sup>200</sup> Sklep Ministrstva za notranje zadeve o imenovanju predstavnikov lokalnih skupnosti in predstavnikov civilne družbe, organizacij strokovne javnosti in nevladnih organizacij za člane senatov, 3. marec 2004.

podata svoje stališče in dejstva o pritožbi. Drugi pa pomen, ki ga ima njuno sodelovanje na seji za objektivno ugotavljanje dejanskega stanja.

Senat, še zlasti oba predstavnika javnosti, je pri svojem odločanju odvisen od dejstev in dokazov, ki jih v svojem poročilu predstavi poročevalec, neposredno pa lahko glede na pravilnik dejstva ugotavlja preko postavljanja vprašanj pritožniku, policistu in morebitnim strokovnjakom, ki so povabljeni na sejo. Odsotnost policista in pritožnika na seji tako zoži že omejene možnosti senata pri ugotavljanju dejanskega stanja.

V približno polovici primerov na sejah senatov, ki smo jih spremljali, pritožniki niso bili prisotni, medtem ko so se policisti, zoper katere se bile vložene pritožbe, na vabilo odzvali v nekaj več kot polovici primerov. Odsotnost pritožnika je v nekaj primerih, ki smo jih spremljali, vplivala tudi na odločitev senata. Ta je odsotnost pritožnika razumel kot odraz nezainteresiranosti za rešitev zadeve, kar je pripomoglo k odločitvi, da je bila pritožba spoznana za neutemeljeno.

***Pritožnik in policist sta izredno pomemben vir informaciji za člane senata. Zato menimo, da bi bilo treba sprejeti učinkovite ukrepe, ki bi zagotovili večjo navzočnost obeh strank. Za policiste bi morala prisotnost na seji predstavljati delovno obveznost, saj gre za pripombe, ki jih imajo državljani v zvezi z opravljanjem njihovega dela.***

#### 2.2.5.5 Prave pritožnika in policista na seji senata

Pritožniku, ki je prisoten na seji, je po naših ugotovitvah pogosto omogočeno aktivno sodelovanje s podajanjem svojega mnenja o pritožbi in poročilu poročevalca. V nekaterih primerih, ki smo jih spremljali, pa smo ugotovili, da vodje senatov pritožniku niso dovolili postavljati vprašanj poročevalcu, ker to ni predvideno v pravilniku.

Pritožnik in policist imata v postopku preverjanja pritožbe možnost predložiti listine in druge dokaze, pri čemer pa pravilnik ne predvideva, da bi lahko dokaze predložila tudi na seji senata (kljub temu se je v nekaj primerih, ki smo jih spremljali, to zgodilo). Pravilnik jima tudi ne daje pravice, da bi predlagala senatu, da odredi izvedbo dodatnih ukrepov,<sup>201</sup> kar je po našem mnenju tako z vidika pravic strank do poštenega postopka kot tudi z vidika ugotavljanja dejanskega stanja nezadostno urejeno in bi bilo zato treba razmisliti o razširitvi pravic strank (pritožnika in policista) v tej smeri.

<sup>201</sup> 3. in 4. odstavek 32. člena pravilnika.

***Glede na to, da preverjanje pritožbe običajno opravljajo uslužbenci policije in da s tega vidika pritožbeni postopek v primerjavi s prejšnjim ni bistveno izboljšán, bi bilo treba zagotoviti, da lahko dokaze, ki jih predložita pritožnik in policist, in njuna dejstva o pritožbi senat neposredno presoja in ni odvisen od presoje poročevalca. K bolj učinkovitemu ugotavljanju dejanskega stanja, pa tudi k večji vključenosti strank v razčiščevanje pritožbene zadeve bi pripomogle pravice pritožnika in policista, da na seji predložita dokaze, da postavljata vprašanja poročevalcu in predlagata senatu, da odredi izvedbo dodatnih ukrepov.***

2.2.5.6. Podučitev pritožnika in policista o postopku obravnave pritožbe

***Naše ugotovitve kažejo, da bi bilo treba na začetku vsake seje temeljito pojasniti potek pritožbene seje in pravice, ki jih imajo na seji sodelujoči, kar bi preprečilo nesporazume med sejo in tudi pripomoglo k večjemu zadovoljstvu obeh strank s postopkom. Takšno razlago bi bilo smiselno podati tudi že v samem vabilu na obravnavo.***

Ugotavljanje dejanskega stanja

2.2.5.7. Dolžnost senata, da ugotovi dejansko stanje

Ugotavljanje dejstev v zvezi s pritožbo je po naših ugotovitvah najbolj šibka točka novega pritožbenega postopka, katerega cilj je na podlagi ugotovljenih dejstev, okoliščin in dokazov v pritožbenem postopku odločiti o utemeljenosti pritožbe (34. člen pravilnika). Če dejstva, okoliščine in dokazi niso vsestransko in temeljito preiskani, tudi odločitev o pritožbi ne more biti 'pravilna'.

Kot smo omenili že pri obravnavanju preverjanja pritožbe, pravilnik vsebuje varovalke, ki naj bi zagotovile temeljito preiskavo pritožbe, vprašanje pa je, ali so te varovalke tudi dejansko učinkovite. Iz 25. člena pravilnika izhajajo, da je dolžnost pristojne enote ministrstva, da zagotovi pred obravnavo pritožbe, da se »razjasnijo vsa vprašanja in dileme«, povezane s pritožbeno zadevo. V primeru, da senat pri obravnavi pritožbe meni, da določena vprašanja še niso dovolj razjasnjena, pa ima na podlagi 32. člena pravilnika možnost zahtevati izvedbo dodatnih ukrepov za ugotovitev dejanskega stanja, zaradi česar se obravnavo pritožbe za praviloma ne več kot pet dni prekine. To so pristojnosti, ki so za ugotavljanje dejanskega stanja ključne, v praksi pa se po naših ugotovitvah uporabljajo preredko ali celo nikoli.

Pri spremljanju senatov smo ugotovili, da je glede na dejstva in dokaze, predstavljene na seji, pogosto nemogoče ugotoviti vse okoliščine pritožbe.



Razloge za to lahko iščemo tudi v tem, da je sama aktivnost članov senata pri preverjanju dejstev in dokazov pogosto zelo skromna. Poročevalec načeloma zgolj povzame vse ugotovitve iz preverjanja pritožbe, pri čemer se na primer pričanja in izpovedb policista in pritožnika ter morebitnega drugega dokaznega gradiva ne bere. Na senat tudi v nobenem izmed primerov, ki smo jih spremljali, niso bile povabljeni pričevalci dogodka, v nekaterih primerih pa poročevalci niso zaslišali prič, kljub temu, da je bilo mogoče iz opisa dogodka sklepati, da te obstajajo. Obravnava pritožbe se je v velikem deležu primerov, ki smo jih spremljali, končala, kljub temu, da je bilo očitno, da pritožbena zadeva ni povsem razjasnjena, pri čemer pa senat ni iskal možnosti za dodatno preverjanje nekaterih očitno spornih dejstev in vprašanj. V kratki ustni obrazložitvi odločitve po koncu postopka je vodja senata v nekaterih primerih celo priznaval nezmožnost ugotovitve, katera izmed nasprotujočih izjav pritožnika in policista drži, pritožba pa je bila brez izvedbe dodatnih ukrepov za razjasnitev protislovji kljub temu zavrjena kot neutemeljena.

***Ministrstvo bi v prvi vrsti moralo poskrbeti za izvedbo ustreznih dokazov in ugotovitev dejanskega stanja. Glede na to, da je senat ključen element državljanskega nadzora nad reševanjem pritožb, bi bilo treba okrepiti tudi njegovo vlogo pri ugotavljanju dejanskega stanja, ki je podlaga za odločitev o pritožbi. Odločitev senata se ne sme slepo naslanjati na ugotovitve poročevalca, ampak mora temeljiti na čim bolj raziskanih okoliščinah pritožbe, kar bo v določenih primerih zahtevalo tudi prekinitev obravnave in izvedbo dodatnih ukrepov. Sprejem tehtne in poštene odločitve o utemeljenosti pritožbe je odgovornost senata, zato mu mora biti omogočeno, da to odgovorno nalogo tudi izpelje.***

***Na senatih bi se moralo, kadar je to potrebno za razjasnitev zadeve, izvajati tudi zaslišanja prič in drugih oseb, povezanih z dogodkom. Pritožnika pa bi bilo treba v vabilu, kljub temu, da pravilnik tega izrecno ne navaja, opozoriti, da lahko na obravnavo prinese tudi morebitne listine in dokaze, povezane s pritožbeno zadevo.***

***Poročevalec bi moral na seji navesti vse ukrepe, ki jih je izvedel pri preverjanju pritožbe, in prebrati izpovedbe morebitnih prič, pritožnika in policista. Vsi člani senata bi morali biti seznanjeni z vsemi pomembnimi dokazi, na katere se sklicuje poročevalec.***

#### *2.2.5.8. Neustrezno kratek rok za reševanje pritožbe na ministrstvu*

Omejevanje senata pri ugotavljanju dejanskega stanja v veliki meri izhaja iz naravnosti obravnave, da se konča na prvem naroku. Obravnava pritožbe



se navadno zaključi v eni, izjemoma v dveh urah. Dejstvo, da predstavniki senata, ki predhodno niso seznanjeni z zadevo, v tako kratkem času sprejmejo odločitev o pritožbi, ki včasih vsebuje več pritožbenih razlogov, med njimi tudi uporabo prisilnih sredstev ali drugih policijskih pooblastil, s katerimi se posega v človekove pravice, je samo po sebi zaskrbljujoče. Usmerjenost obravnave v hiter zaključek izhaja iz izrazito kratkega roka za reševanje pritožbe na ministrstvu, ki ga določa Zakon o policiji. V 30 dneh je treba pripraviti poročilo, izvesti morebitne dodatne ukrepe za ugotovitev dejanskega stanja, obravnavati pritožbo na seji, sprejeti dokončno odločitev in jo v obliki pisnega odgovora posredovati pritožniku. Ta rok v resnih in kompleksnejših primerih onemogoča temeljito obravnavo pritožbe in bi ga bilo smiselno v prihodnosti vsaj za takšne primere podaljšati.

***Odpraviti bi morali naravnost seje senata, da se mora zadeva na vsak način zaključiti čim hitreje (t.j. v praksi v eni ali dveh urah). Ni naloga senata, da sejo zaključi na enem naroku, temveč da čim bolj razjasni dejstva v zvezi s pritožbo. Pri tem je hitrost postopka legitimen cilj, ki pa ne sme nerazumno omejevati obravnave pritožb. 30 dnevni rok, ki ga določa zakon, zato ne sme onemogočiti temeljite obravnave pritožb in morebitnega izvajanja dodatnih ukrepov za ugotovitev dejanskega stanja, še posebej, če gre za pritožbe, ki navajajo resne kršitve. V resnih in zapletenih primerih bi moralo biti dopustno odstopiti od zakonsko določenega roka, v prihodnosti pa to vprašanje na tak način tudi ustrezno normativno urediti.***

#### 2.2.5.9. Pristop k obravnavi pritožbe

Kot izhaja iz zgoraj predstavljenih ugotovitev, je odločitev senata v veliki meri, pogosto pa v celoti, odvisna od poročila poročevalca. Ustrezno strukturiranje poročila in njegova predstavitev sta se izkazala kot ključna za kakovostno obravnavo pritožbe.

***Obravnava na senatu naj bo strukturirana po posameznih pritožbenih razlogih. K temu bo pripomoglo tudi branje celotne pritožbe na začetku obravnave ter sistematično poročanje po posameznih pritožbenih razlogih.***

#### 2.2.5.10. Obravnavanje nerelevantnih vprašanj na seji senata

Poleg poročanja k bolj sistematičnemu in učinkovitemu obravnavanju pritožbe pripomore tudi ustrezno vodenje seje. Pri spremljanju sej smo ugotovili, da se člani senata neredko spuščajo v vprašanja, ki so za reševanja pritožbe nerele-

vantna, predvsem gre za zadeve, ki so sicer predmet ugovora zoper plačilni nalog. Namen pritožbenega postopka ni vprašanje, ali je pritožnik storil prekršek ali ne, ampak ravnanje policista. Sicer pa, kot je bilo že večkrat poudarjeno, nepoznavanju pravil in namena pritožbenega postopka s strani predstavnikov javnosti botruje tudi dejstvo, da jih pred nastopom te funkcije niso posebej usposobili.

***Zagotovitev ustreznega usposabljanja za predstavnike javnosti in vodenja senata bi lahko zagotovila bolj učinkovito obravnavanje pritožbe in tudi preprečila, da se na sejah obravnava vprašanja, ki so za pritožbeni postopek nepomembna (na primer prekrški).***

## Odločanje

### *2.2.5.11. Sprejemanje odločitev na podlagi pomanjkljivo ugotovljenega dejanskega stanja in vprašanje dokaznega bremena*

Cilj pritožbenega postopka – ‘rešiti pritožbo’ – je iz njegove ureditve dovolj jasno razviden, medtem ko je vprašanju ‘kako rešiti pritožbo?’ na normativni ravni, predvsem pa v praksi, namenjeno premalo pozornosti. Dejansko je postopek na seji oblikovan podobno kot sodni postopek, kjer se na podlagi dejstev in prava odloča o utemeljenosti zahtevka. Za razliko od sodne obravnave pa pri obravnavi pritožbe časovni okviri navadno ne omogočajo, da bi se povsem razjasnilo sporne okoliščine, tudi kadar bi bilo to z dodatnimi ukrepi mogoče doseči.

Tako je senat pogosto postavljen v situacijo, ko mora na podlagi nejasnih okoliščin, ko ni mogoče niti potrditi niti zavreči trditve pritožnika, na prvem naroku odločiti o utemeljenosti pritožbe. Gre za problem, ki je na eni strani povezan z vprašanjem ugotavljanja dejanskega stanja, na drugi pa z vprašanjem dokaznega bremena, ki na koncu prevesi tehtnico v korist ali škodo pritožnika. V praksi odločanja pritožbenih senatov se je izkazalo, da ti v primerih, ko navedbe pritožnika ni mogoče potrditi, ne pa tudi povsem ovreči (pri čemer dokazni standard ni jasen), odločijo, da pritožba ni utemeljena, kar v ustni obrazložitvi odločitve po koncu obravnave včasih celo izrecno priznavajo. Iz tega izhaja, da je dokazno breme na pritožniku. Če bi bilo na policiji, potem bi dejstvo, da ugotovitve poročevalca in drugi dokazi navedb pritožnika niso uspeli spodbiti, pomenilo, da je pritožba utemeljena. Menimo, da je dolžnost države, da ukrene vse potrebno za razjasnitev okoliščin, ki jih navaja pritožnik, in da ni dolžnost pritožnika, ki je že tako v zahtevni situaciji, da dokazuje utemeljenost svoje pritožbe.

**Menimo, da dokazno breme pri obravnavanju pritožb ne bi smelo bremeniti pritožnika zaradi vsaj treh razlogov. Prvi je problem dokazovanja kršitev policistov, iz katerega tudi izvira zahteva Evropskega sodišča za človekove pravice, da je država dolžna zagotoviti verodostojno in prepričljivo razlago, kako so poškodbe osebe, ki zatrjuje grdo ravnanje, nastale. Drugi razlog je dejstvo, da postopek ne zagotavlja temeljite in nepristranske preiskave okoliščin pritožbe, kar je napaka, ki jo je naredila država in cene zanjo ne bi smeli plačevati pritožniki. Zadnji, vendar prav tako pomemben razlog, pa je vprašanje zagotavljanja zadovoljstva in zaupanja pritožnikov v pritožbeni sistem in policijo.**

**Pritožbeni postopek ni nadomestilo za sodne mehanizme zagotavljanja odgovornosti, čeprav lahko pripomore k njihovi učinkovitosti. Njegova funkcija bi morala biti tudi zagotavljanje zaupanja državljanov v policijo in izboljšanje policijskega dela. S tem, ko so bili v večini primerov, ki so jih obravnavali senati, pritožniki nezadovoljnih z izidom obravnave, ta namen gotovo ni dosežen (ob trimesečju uporabe pravilnika je bilo od 38 pritožb samo pet spoznanih za delno utemeljene, vse ostale so bile spoznane za neutemeljene).<sup>202</sup>**

**Vprašanje je, ali je smiselno, da se v primerih, ko ni mogoče z neko razumno stopnjo verjetnosti odločiti o utemeljenosti pritožbe in ko ne gre za resne primere kršitev, o utemeljenosti kljub temu odloči na podlagi dokaznega bremena. Po drugi strani pa bi bilo treba tako postopek preiskave kot odločanja v resnih primerih (sum grdega ravnanja ali drugih kršitev človekovih pravic s strani policije, diskriminacija, domnevna kršitev pravic mladoletnih oseb ...) izpeljati temeljito. Razumljivo je, da so hitrost in stroški postopka pomemben dejavnik, vendar so, če so preiskave netemeljite in senat ne zahteva dopolnitev ter tako odloča na podlagi neverodostojnih ali nepopolnih poročil, čas in sredstva, porabljeni za postopek, zapravljeni zaman.**

#### 2.2.5.12. Utemeljitev odločitve o pritožbi na seji senata

Pri spremljanju sej senatov smo v nekaterih primerih naleteli na po našem mnenju sporno prakso, da se vodja senata na seji izogne podaji razlogov za odločitev z izgovorom, da bodo ti podani v pisnem odgovoru. Takšno ravnanje daje vtis, da vodja senata ni povsem prepričan o razlogih, ki so privedli do

<sup>202</sup> Ministrstvo za notranje zadeve, Gradivo za javnost, 21. 05. 2004. [http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/0405210951002/\\$file/pritozbe,\\_21.5.2004.doc](http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/0405210951002/$file/pritozbe,_21.5.2004.doc)

odločitve, kar še bolj velja za predstavnike javnosti, ki pri sestavi odgovora ne sodelujejo.

***Odločitev senata mora temeljiti na ugotovljenih dejstvih in stališčih članov senata, ki morajo biti logični in dovolj jasni ter jih je ob njeni razglasitvi treba na tak način tudi izraziti (oz. povzeti).***

### Videz nepristranskosti

#### *2.2.5.13. Ovire za videz nepristranskosti in objektivnosti obravnavanja pritožbe*

Odbor ministrov Sveta Evrope v svojem komentarju k 61. členu Evropskega kodeksa policijske etike opozarja na problem, da sistem, kjer policija preiskuje policijo, običajno sproža dvom v objektivnost.<sup>203</sup> Pri tem ne gre toliko za vprašanje, ali so osebe, ki opravljajo preiskavo, res neodvisne in nepristranske, kar je nedvomno odločilno za učinkovitost postopka, ampak za vprašanje videza nepristranskosti. Kljub temu, da je dejanska nepristranskost podlaga za dojetje sistema kot nepristranskega, pa določena dejstva že sama po sebi ustvarjajo vtis o pristranskosti in neobjektivnosti senata v prid policije in s tem pritožnika postavljajo v neenak položaj s policistom, zoper katerega je bila vložena pritožba.

Medtem ko so predstavniki Amnesty International Slovenije, ki so spremljali seje senatov, načeloma ocenili držo pooblaščenec ministrstva kot nepristransko, je bila ocena nepristranskosti poročevalcev v skoraj polovici primerov negativna. Gre za vtis, ki so ga glede na način poročanja ustvarili poročevalci, k čemur je pomemben delež prispevalo tudi dejstvo, da so nekateri poročevalci prišli na sejo v uniformi. Med drugim smo opazili, da je nekaj poročevalcev govorilo pri poročanju v prvi osebi (na primer »menimo, da smo pravilno ravnali«).

Poleg uniformiranosti je na videz nepristranskosti v nekaterih primerih vplival tudi odnos med policistom, zoper katerega je bila vložena pritožba, in poročevalcem, predvsem kadar je bil ta komandir oziroma pomočnik komandirja. Na podlagi ugotovitev iz spremljanja sej senatov lahko kot problematično z vidika nepristranskosti označimo tudi skupno prihajanje in sedenje poročevalcev in policistov v postopku na seji senata ter prišepetavanja ali pogovarjanje med seji.

Izvajanje sej pritožbenih senatov na policijskih postajah ter še posebej prisotnost drugih uniformiranih policistov, ki niso stranke ali poročevalec na seji, čemur smo bili priča v enem primeru, imajo gotovo pomemben vpliv

<sup>203</sup> *Evropski kodeks policijske etike*, Odbor ministrov Sveta Evrope (19. september 2001, Priporočilo Rec(2001)10 s komentarjem). Dostopno na [www.coe.int](http://www.coe.int)

na dojemanje postopka kot neodvisnega od policije. Poleg tega moramo opozoriti še na to, da so na nekaterih sejah prisotni policisti poleg uniforme nosili tudi orožje, kar menimo, da je povsem nesprejemljivo.

***Seja senata ne sme dajati vtisa povezanosti s policijo in tako pristranskosti pri obravnavi pritožbe. To vključuje vse vidike poteka obravnave, kot so: obnašanje članov senata, predvsem pa poročevalca v odnosu do policista ter okolje, v katerem potekajo seje senata (to ne bi smeli biti na primer prostori v policijskih postajah). Menimo, da bi bilo treba preprečiti tudi to, da bi bili udeleženci seje v policijskih uniformah, predvsem pa takoj prepovedati nošenje orožja na sejah, saj gre za viden znak moči, ki ustvarja neenakost med pritožnikom in policistom, zoper katerega je vložena pritožba ter lahko deluje ustrahovalno.***

#### 2.2.6. Nadzor pritožbenega postopka in njegove učinkovitosti

Nadzor nad pritožbenim postopkom je v prvi vrsti odgovornost ministrstva za notranje zadeve.<sup>204</sup> To je dolžno nadzorovati izvajanje celotnega pravilnika, pri čemer ni jasno, ali se njegove pristojnosti raztezajo tudi na vprašanja, ki presegajo pravilnik (npr. učinkovitost preiskav, sproženi disciplinski in drugi ukrepi, zadovoljstvo pritožnikov in policistov s pritožbenim postopkom, zaupanje javnosti ipd.), in vprašanja, ki zahtevajo sistemske nadzore, za katere je sicer pristojen sektor za nadzor policije.<sup>205</sup> Problem pomanjkanja celovitega pristopa pri obravnavanju pritožb podrobneje obravnavamo v naslednjem poglavju. Tukaj opozarjamo samo na nekaj ključnih elementov, ki bi jih nadzor nad pritožbenim postopkom moral vsebovati.

##### 2.2.6.1. Nadzor nad reševanjem pritožb

***Nadzor nad reševanjem pritožb bi moral vključevati tudi sistemske vidike izvajanja pritožbenega postopka, nadzor nad ukrepi, ki jih sprejme policija na podlagi utemeljenih pritožb (disciplinski ukrepi, ovadbe, usposabljanja itd.), in nadzor nad izvajanjem morebitnih usmeritev, ki jih v zvezi s pritožbenim postopkom izda minister.***

<sup>204</sup> Nadzor nad reševanjem pritožb pri vodi organizacijske enote policije (pomiritveni postopek) izvaja poleg pristojne notranje organizacijske enote ministrstva tudi generalna policijska uprava in policijska uprava. Medtem ko pravilnik določa, da nadzor nad reševanjem pritožb v senatih izvaja uradnik ministrstva, ki ga pooblasti minister (40. člen pravilnika).

<sup>205</sup> Ta ugotovitev izhaja tudi iz pogovora z vodjem sektorja za pritožbe Dragom Marinkovičem, Ljubljana, 16. julij 2004.

2.2.6.2. Nadzor nad sistemskimi kršitvami in problemi, ki izhajajo iz pritožb

**Kadar je iz pritožb mogoče razbrati določene negativne vzorce ali trende (npr. veliko pritožb na določeno policijsko postajo ali policista, povečanje števila pritožb zaradi uporabe določenega policijskega pooblastila), bi moralo ministrstvo izvesti sistemske nadzore, predpogoj za to pa je ustrezno zbiranje in analiza podatkov.**

2.2.6.3. Zagotavljanje zaupanja javnosti v pritožbeni sistem

**Naloga ministrstva (oz. sektorja za pritožbe) mora biti tudi zagotavljanje zaupanja državljanov v sistem reševanja pritožb. Zaupanje in stališča javnosti je mogoče ugotavljati preko raziskav pričakovanj državljanov do pritožbenega postopka in njihovih stališč o reševanju pritožb. Prav tako bi bilo treba oblikovati mehanizme za ugotavljanje stališč pritožnikov, policistov in predstavnikov javnosti o pritožbenem postopku, ki bi jih lahko potem uporabili za izboljšanje sistema (na primer vprašalniki o stališčih pritožnika do pritožbenega postopka, v katerem je sodeloval - preko teh vprašalnikov, ki bi jih pritožniki prostovoljno izpolnili, bi lahko prišli tudi do informacij o etnični pripadnosti pritožnikov z namenom ugotavljati morebitno prisotnost večje stopnje grdega ravnanja nad pritožniki iz določene etnične skupine, kar bi bilo v skladu s priporočili Odbora ZN proti mučenju).<sup>206</sup>**

2.2.7. Poročanje in evidentiranje

2.2.7.1. Poročanje javnosti o vseh pomembnih vprašanjih, povezanih z reševanjem pritožb

Javno poročanje o pritožbah bo pomembno vplivalo na zaupanje javnosti v neodvisnost novega pritožbenega postopka in ministrstvo za notranje zadeve (oz. sektor za pritožbe) kot nov pritožbeni organ. Kritična in neodvisna drža pritožbenega organa se lahko izrazi ravno skozi njegovo javno delovanje. Zato menimo, da bi morala letna poročila o pritožbah vsebovati poleg statističnih podatkov o pritožbah tudi predstavitev dejanskih problemov v delu policije, ki so se pokazali pri reševanju pritožb. Statistika o utemeljenih pritožbah sama po sebi ne omogoča vpogleda v razloge, zaradi katerih se

<sup>206</sup> Glej priporočilo Odbora ZN proti mučenju (*Zaključki in priporočila: Slovenija*, 14. maj 2003, CAT/C/CR/30/4, par. 6. d.), ki predlaga Sloveniji, da »okrepi obstoječe napore za zmanjšanje pojavov grdega ravnanja policije in drugih državnih uslužbencev, predvsem takšnega, ki je etnično motivirano, in da ob varovanju osebnih podatkov razvije možnosti za zbiranje podatkov in monitoring takšnih pojavov z namenom, da bi ta problem bolj učinkovito reševala.«

ljudje (ne) pritožujejo in omogoča vrsto manipulacij. Tako npr. povečanje števila neutemeljenih pritožb lahko pomeni, da se več pritožnikov neutemeljeno pritožuje ali pa da senat ne odloča korektno o pritožbah, po drugi strani lahko upad števila pritožb pomeni, da je manj kršitev ali pa da so pritožniki izgubili zaupanje v sistem. Spremembe trendov v statistiki o pritožbah je torej treba pravočasno preverjati in v primeru večjih odstopanj poiskati razloge zanje in po potrebi ustrezno ukrepati.

***Poročila javnosti o pritožbah morajo vsebovati podatke o utemeljenosti pritožb in posameznih pritožbenih razlogov po policijskih upravah. Pritožbeni razlogi morajo biti čim bolj natančno razdelani, še posebej pa mora biti razdelan npr. razlog uporabe prisilnih sredstev. Kategorija »drugo« lahko zajame le manjši del pritožbenih razlogov, ne pa tako kot v poročilu o delu policije za 2003,<sup>207</sup> ko kategorija »drugo« zajema več kot polovico (1163 od skupaj 2289) pritožbenih razlogov. V poročilu bi morali biti po posameznih pritožbenih razlogih navedeni izvedeni disciplinski ukrepi, ovadbe in poslana poročila tožilstvu. Podatki bi morali biti usklajeni s podatki o pritožbah in bi lahko bili predstavljeni tudi v odstotkih vloženih/utemeljenih pritožb. Pri disciplinskih postopkih bi morali biti vključeni tudi podatki o zastaranjih.***

***Poročilo javnosti o pritožbah bi moralo obravnavati probleme v delu policije, ki so se pokazali pri reševanju pritožb, in predlagati možne rešitve. Hkrati bi moralo vsebovati informacije o delu sektorja za pritožbe (število poročevalcev, vodij senatov itd., izvajanje ukrepov po drugem odstavku 25. člena pravilnika) in drugih dejavnostih v zvezi s pritožbenim sistemom, kot so npr. morebitne raziskave javnega mnenja o pritožbenem postopku, raziskava zadovoljstva pritožnikov in policistov s postopkom, upoštevanje priporočil sektorja za pritožbe itd.***

#### ***2.2.8. Informiranje državljanov o pritožbenem postopku – odprtost pritožbenega sistema***

Informiranje javnosti o možnosti vložitve pritožbe in o samem postopku je ključna za uveljavljanje pravice do pritožbe. Pritožbeno telo ima za seznanjanje javnosti na voljo številna sredstva:<sup>208</sup>

- informativno gradivo (zloženke, posterji, kopije pritožbenih obrazcev, informacije na spletni strani) – pomembno je, da je dostopno na splet-

<sup>207</sup> <http://www.policija.si/si/statistika/lp/2003/lp2003.pdf>

<sup>208</sup> Povzeto po ureditvah v različnih državah in predlogih Samuela Walkerja (*Police Accountability: The Role of Citizen Oversight*, (Wadsworth: Belmont, 2001) s. 189).



nih straneh policije in pritožbenega telesa, vseh policijskih postajah in na drugih javnih lokacijah (knjižnice, upravne enote, šole). Koristno je, da imajo tudi policisti, ki opravljajo preventivno delo in patroljiranje, osnovni informacijski material, ki ga lahko ponudijo državljanom. Pritožbeno telo mora poskrbeti, da informacije resnično dosežejo čim več segmentov družbe, zato mora zagotoviti, da je gradivo čim bolj pregledno in razumljivo tudi manj izobraženim državljanom. Prav tako se mora truditi, da dosežejo informacije družbene skupine, ki so v pogostem stiku s policijo (npr. mesta, kjer se zbirajo mladostniki – diskoteke, mladinski klubi, srednje šole).

- Srečanja pritožbenega telesa (oziroma tam zaposlenih) z družbenimi skupinami z namenom pojasnjevanja pritožbenega postopka in spoznavanja skrbi, ki jih imajo državljan v zvezi s policijskim delom (npr. obiski šol, lokalnih skupnosti, naselij, kjer prebivajo etnične manjšine).
- Posredovanje informacij glede dela policije – posredovanje informacij v zvezi s pristojnostmi in pooblastili policije lahko prepreči vlaganje pritožb zaradi nepoznavanja ali nerazumevanja policijskih pooblastil, hkrati pa omogoča državljanom, da dobijo odgovore na vprašanja glede policijskega dela, brez strahu in nezaupanja, ki pogosto spremlja odnos posameznika do policije.

Dostopnost informacij o pritožbenem postopku je po naših ugotovitvah v Sloveniji izredno slaba glede na možnosti, ki so pritožbenemu organu (ministrstvu) na voljo. Tako spletna stran kot tudi informativno gradivo, ki ga je pripravilo ministrstvo, ne vsebujeta preglednih informacij in praktičnih napotkov za vložitev pritožbe, ampak predstavljata bolj ali manj povzetek pravilnika o reševanju pritožb. Problematično je tudi to, da posameznik izčrpnih in pravih informacij ne more dobiti niti, če pokliče na policijo. V nadaljevanju predstavljamo naše ugotovitve o dostopnosti informacij o pritožbenem postopku na spletnih straneh policije in ministrstva, v informativnem gradivu, ki ga je izdalo ministrstvo, in na policijskih postajah. Priporočila so podana na koncu vseh ugotovitev.

#### *2.2.8.1. Spletne strani ministrstva za notranje zadeve in policije*

Spletni strani policije in ministrstva za notranje zadeve na osnovni strani nimata povezave, ki bi posameznika takoj pripeljala do informacije o pritožbenem postopku. Od povprečnega državljana je težko pričakovati, da bo informacije o pritožbah iskal na primer pod naslovom »Urad generalnega direktorja policije«. Tudi sicer je storjeno premalo, da bi bilo informiranje o pritožbenem



postopku bolj 'uporabniku prijazno'. Tako na primer na spletni strani policije ni niti povezave s spletno stranjo ministrstva za notranje zadeve, ki se nanaša na reševanje pritožb, niti naslova sektorja za pritožbe.

Iz pregleda informacij in njihove dostopnosti na spletni strani policije in ministrstva za notranje zadeve lahko ugotovimo sledeče:<sup>209</sup>

- spletna stran policije: če želi posameznik najti informacije o pritožbenem postopku, mora odpreti podstran »Generalna policijska uprava«, nato »Urad generalnega direktorja policije« in na tej strani odpreti podstran »Oddelek za pritožbe in notranjo zaščito«, kjer je mogoče najti »Obrazložitev pravilnika«, ki nepregledno poda povzetek pravilnika o reševanju pritožb.
- Spletna stran ministrstva za notranje zadeve: informacije o pritožbenem postopku je mogoče najti na strani »Direktorat za policijo in druge varnostne naloge«, kjer mora uporabnik odpreti podstran »Reševanje pritožb«, kjer je podana obrazložitev postopka po pravilniku o reševanju pritožb. Za vložitev pritožbe je podan naslov sektorja za pritožbe in elektronski naslov za elektronsko vložitev pritožbe. Na spletni strani ni mogoče najti zemljevida, kje se nahaja sektor za pritožbe – ta je namreč dislociran od ministrstva za notranje zadeve.

#### 2.2.8.2. Zloženka o novem postopku reševanja pritožb zaradi ravnanja policistov

Ministrstvo za notranje zadeve je o novem postopku reševanja pritožb izdalo zloženko z naslovom Nov postopek reševanja pritožb zaradi ravnanja policistov, ki podobno kot spletne strani ne nudi sistematičnega prikaza postopka in enostavnih napotkov za posameznika, ki se želi pritožiti. Na njej ni mogoče najti niti naslova (elektronskega in navadnega) za vložitev pritožbe, niti spletne strani ali telefonske številke za dodatne informacije.

#### 2.2.8.3. Posredovanje informacij o pritožbenem postopku s strani policistov preko telefona

Glede na to, da večina pritožnikov podaja pritožbe na policijo,<sup>210</sup> je mogoče pričakovati, da se bo posameznik, ki ga bodo zanimala informacije v zvezi s pritožbenim postopkom tudi v tem primeru obrnil na policijo. Z namenom preveriti odprtost policije pri posredovanju informacij o pritožbenem postopku in kakovost teh informacij smo v sodelovanju z Mirovnim inštitutom izvedli raziskavo, v kateri so prostovoljci anonimno poklicali 93 policijskih postaj v Sloveniji, Operativno komunikacijski center in anonimni telefon ter

<sup>209</sup> Podatke smo zadnjič analizirali julija 2004.

<sup>210</sup> 47 od skupno 225 pritožb je bilo vloženi na sektor za pritožbe, od tega samo ena osebno (tako Drago Marinkovič, vodja sektorja za pritožbe, pogovor, Ljubljana, 16. julij 2004). Ostale so bile vložene na policijo.

poskušali po vnaprej pripravljenih vprašalnikih pridobiti osnovne napotke za vložitev pritožbe. Ugotovili smo, da je dostopnost do informacij odvisna predvsem od tega, kako je policist, ki sprejema klice, sam seznanjen s pritožbenim postopkom in od njegovega interesa, da te informacije posreduje zainteresiranemu posamezniku.

Policistom, ki so sprejeli klic, je bilo najprej postavljeno splošno vprašanje o pritožbenem postopku, po potrebi pa so prostovoljci postavljali še vprašanja o kraju in roku za vložitev pritožbe ter organih, ki o pritožbi odločajo. Rezultati:

- v 5,37 odstotka primerov ob prvem stiku ni bilo mogoče pridobiti nobene informacije, saj policisti informacij zaradi anonimnosti klicateljev (štirje primeri) niso hoteli posredovati (v enem primeru so prostovoljca napotili, naj pokliče drugič).
- Policisti, ki so sprejeli klic, so v 17,2 odstotka primerov klic vezali nadrejenemu.
- Da je pritožbo mogoče vložiti na policijsko postajo ali policijsko upravo, je povedalo 84,9 odstotka vprašanih, pri čemer pa je le 9,7 odstotka policistov omenilo možnost vložitve pritožbe tudi na ministrstvo za notranje zadeve. Ostali policisti (9,7 odstotka) so odgovorili napačno ali na vprašanje niso hoteli odgovoriti.
- Rok za vložitev pritožbe (30 dni ali en mesec)<sup>211</sup> je pravilno navedlo le 44,1 odstotka policistov, ostali (49,5 odstotka) pa so navedli napačen rok (neomejen, ni važen, 8 dni, 3 mesece) ali pa roka niso poznali.
- Od policistov, ki so omenili način vložitve pritožbe (69), jih je 49,3 odstotka navedlo možnost pisne in ustne vložitve pritožbe, enak odstotek (49,3 odstotka) pa jih je menil, da je vložitev pritožbe možna le pisno. Da je pritožbo mogoče vložiti elektronsko, sta navedla samo dva policista.
- Kdo odloča o pritožbi (vodja organizacijske enote in senat na MNZ),<sup>212</sup> je samostojno ali na vprašanje pravilno odgovorilo 56 (74,7 odstotka) od 75 policistov, ostali (25,3 odstotka, 19 policistov) pa niso odgovorili ali so odgovorili napačno. K temu lahko prištejemo še 14 ali 15,1 odstotka policistov, ki jim to vprašanje ni bilo postavljeno, saj je bilo že na podlagi ostalih vprašanj jasno, da ne poznajo pritožbenega postopka.
- Prostovoljci so menili, da je bilo posredovanje informacij izčrpno v 26,9 odstotka klicev, srednje v 30,1 odstotka, skromno v 30,1 odstotka, da ni bilo posredovanih nobenih relevantnih informacij, pa so menili v 7,5 odstotka primerih.
- Da so bili policisti zelo prijazni, so prostovoljci menili pri 24,5 odstotka klicev; da so prijazni, v 32,2 odstotka; da se obnašajo nevtralnno, v 33,3 odstotka primerov; da so nesramni ali osorni, v 4,3 odstotka primerov; po njihovem mnenju pa policist nikoli ni bil izrazito neprijazen.

<sup>211</sup> En mesec smo šteli za pravilen odgovor, čeprav to povsem ne drži (rok je namreč 30 dni).

<sup>212</sup> Upoštevani so tudi odgovori: komandir, pomočnik komandirja, vodilni na policijski postaji, komisija na ministrstvu, senat..., iz katerih smiselno izhaja pravilni odgovor.

- Policist, ki je na navedena vprašanja odgovarjal pri klicu na številko 113, je povedal, da je pritožbo treba v roku 8 dni pisno vložiti na najbližjo policijsko postajo ali urad za pritožbe na Prešernovi ulici v Ljubljani. Na vprašanje, kdo bo odločal o pritožbi, pa je odgovoril, da bodo to storili organi, pristojni za odločanje o pritožbah.
- Pri klicu na telefonsko številko 080 1200 pa je prostovoljec dobil odgovor, da je pritožbo treba čim prej vložiti na katerikoli policijski postaji, pri čemer policist, ki je sprejel klic, ni hotel povedati, kdo bo odločal o pritožbi.

Raziskava je torej pokazala, da so bili policisti, s katerimi so se pogovarjali prostovoljci, večinoma pripravljeni posredovati informacije, vendar pa jih velik delež določenih pomembnih informacij ni poznal. Na primer kar 49,5 odstotka jih ni poznalo pravnega roka za vložitev pritožbe, le 9,7 odstotka jih je na vprašanje, kam se lahko vloži pritožba, povedalo, da je pritožbo mogoče vložiti tudi na ministrstvo za notranje zadeve.

*Skupno priporočilo za točko 2.2.8.:*

***V Sloveniji je bilo očitno storjeno premalo, da bi se pritožbeni postopek približal državljanom in da bi se jih seznanilo s tem, da za postopek po novem skrbi sektor za pritožbe na ministrstvu, kamor se lahko tudi pritožijo. Za dejansko učinkovitost novega pritožbenega postopka, ki zahteva tudi dobro informiranost javnosti o novi ureditvi in možnostih, ki jih nudi posamezniku, ki meni, da mu je policija kršila pravice, bi glede na zgoraj predstavljene ugotovitve ministrstvo moralo zagotoviti vsaj sledeče:***

- ***pregledno in enostavno informativno gradivo, ki bi spodbudilo ljudi, da v primeru kršitev vložijo pritožbo. Še posebej bi se moralo pritožbeno telo potruditi, da bi informacije dosegle družbene skupine, ki so pogosto v stiku s policijo.***
- ***Obrazci za vložitev pritožbe bi morali biti dostopni na vseh pomembnih javnih krajih (policijske postaje, občine, upravne enote, knjižnice, šole).***
- ***Odpreti bi bilo treba redno brezplačno telefonsko številko,<sup>213</sup> na katero bi se lahko obrnili državljani, ki želijo informacije v zvezi s***

<sup>213</sup> Brezplačen telefon, kamor se lahko pritožiš zaradi zlorabe policijskih pooblastil imajo od aprila 2000 tudi na Poljskem. Poleg tega je na Poljskem mogoče pritožbo vložiti tudi na inštitut, ki se ukvarja s pravicami žrtev, ki ga je ustanovilo njihovo ministrstvo za notranje zadeve (vir: Niels Uildriks, Piet Van Reenen, *Policing Post-Communist Societies: Police-Public Violence, Democratic Policing and Human Rights* (Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2003) s. 171).

*policijskimi pooblastili in pritožbami, ter tako telefonsko številko tudi oglaševati.*

- *Izboljšati bi morali informacije o pritožbah na spletnih straneh policije in ministrstva za notranje zadeve in oblikovati na osnovni strani povezavo, tako da uporabniku teh informacij ne bi bilo treba iskati po podstraneh notranjih organizacijskih enot. Obstajati bi morala ena spletna stran (npr. spletna stran sektorja za pritožbe), ki bi vsebovala vse pomembne informacij o pritožbah, Pravilnik o reševanju pritožb, razpisane seje senatov in njihove lokacije, obrazec za pritožbo, morebitne ankete, poročila o pritožbah itd.*
- *Policisti očitno niso dovolj seznanjeni s pritožbenim postopkom, saj je raziskava, ki smo jo izvedli skupaj z Mirovnim inštitutom, pokazala, da ne poznajo nekaterih osnovnih podatkov, kot je na primer rok za vložitev pritožbe. Odgovornost policista je, da pozna pritožbeni postopek in da posreduje popolne in pravilne informacije o vložitvi pritožbe vsakomur, ki ga to vpraša, zato bi bilo treba vse policiste podučiti vsaj o temeljnih elementih tega postopka, posebej tistih, ki so pomembni za pritožnika.*
- *Ministrstvo (oz. sektor za pritožbe) bi moralo v določenih rednih časovnih presledkih preverjati dostopnost informacij o pritožbah na policiji in internetu ter informiranost javnosti o tem vprašanju.*

### 3. Učinkovit pritožbeni sistem - izhodišča za reformo v Sloveniji

Izhodišča, ki bodo predstavljena v nadaljevanju, so oblikovana povsem neodvisno od veljavnega pritožbenega postopka, saj poskušajo preseči njegov po našem mnenju preozek koncept, ki je usmerjen predvsem v to, da se postopek zaključi in ne toliko v vprašanje, kako se zaključi in kakšne so njegove posledice. Večina predstavljenih izhodišč bi za nadaljnje urejanje zahtevala določene organizacijske in zakonodajne spremembe, kar pa vsekakor ni razlog, da se o njih ne bi resno razpravljalo že sedaj.

Namen tega poglavja je z upoštevanjem različnih pogledov na vprašanje reševanja pritožb in izkušenj v drugih državah v Sloveniji vzpodbuditi razpravo o pritožbah zoper policijo kot mehanizmu državljskega nadzora. V njem podajamo izhodišča za nadaljnje urejanje tega področja, ki so se glede na mednarodne standarde, stroko in izkušnje drugih držav<sup>214</sup> izkazala za najbolj ustrezna. Ker se je državljski nadzor nad pritožbami zoper policijo razvil in se še vedno najbolj intenzivno razvija v anglosaksonskih državah, je večji del literature in primerjalno-pravnih podatkov vezanih prav na ta prostor. To pa, kot je bilo razloženo že v uvodnem poglavju, ne predstavlja ovire za uporabo teh izkušenj in stroke v državah, kot je Slovenija.

V tem poglavju pogosto uporabljamo nekatere izraze, ki jih bomo v izogib morebitnemu nerazumevanju v nadaljevanju pojasnili. Z izrazom »pritožbeno telo« naslavljamo vsa telesa ali organe (npr. komisije, odbori, agencije, ombudsmani, ministrstvo), ki so odgovorni za reševanje pritožb. To ne pomeni, da vse pritožbe preiskujejo ali rešujejo sami, ampak pomeni, da so odgovorni za delovanje pritožbenega postopka in ga zato nadzorujejo ter poročajo javnosti ali drugim organom o rezultatih, neposredno pa rešujejo vsaj najbolj resne pritožbe. Določena vprašanja reševanja pritožb presegajo delovanje pritožbenega telesa (v Sloveniji npr. pomiritev ne izvaja ministrstvo ampak policija), zato v zvezi z njimi govorimo o delovanju pritožbenega

<sup>214</sup> V okviru projekta so bila izdelana poročila o državljskem nadzoru v Avstriji, Nemčiji, Angliji, Severni Irski in na Irskem (glej metodologijo), primerjalno-pravna študija pa je v posameznih delih vključevala tudi ureditev na Nizozemskem, v Queenslandu (Avstralija) in Viktoriji (Avstralija).

mehanizma/sistema, pri čemer želimo s sistemom oziroma mehanizmom preseči tudi meje pritožbenega postopka, ki se pogosto pojmuje kot postopek reševanja konkretne pritožbe. Ker obravnavamo pritožbeni postopek kot instrument državljanskega nadzora, včasih uporabimo izraz »državljanski nadzor nad reševanjem pritožb«, s čimer želimo poudariti na eni strani vidik 'državljanskosti' (zunanosti) v reševanju pritožb, po drugi strani pa tisti segment državljanskega nadzora nad policijo, ki se nanaša na reševanje pritožb.<sup>215</sup>

### 3.1. Nekatero splošne ugotovitve

Učinkovitost pritožbenega mehanizma je odvisna od številnih dejavnikov. Ob nesporno nujno potrebni politični volji zahteva ustrezno zakonsko in podzakonsko ureditev, zagotovitev ustreznih kadrovskih in materialnih zmogljivosti, zaupanje ljudi in policije v poštenost in učinkovitost sistema, sodelovanje policije in zavezanost odgovornih.

Pristopi k reševanju pritožb v različnih državah so se skozi zgodovino korenito spreminjali. Sprva so temeljili na individualističnem vidiku reševanja pritožb kot pravici posameznika, ki meni, da mu je določen policist kršil pravice, pri čemer se je državljanski nadzor začel vključevati predvsem v smislu preverjanja pritožbenih postopkov, ki jih sicer vodi policija.<sup>216</sup> Kasneje so se začela razmišljanja o neodvisnih preiskavah in bolj sistematičnem pristopu k spremembam v policijskem obnašanju in organizacijski učinkovitosti, ki bi nadomestil strogo kaznovalni in legalistični način reševanja pritožb.<sup>217</sup>

Skozi iskanje rešitev za izboljšanje in čim bolj optimalno uporabo pritožbenih mehanizmov se je pokazalo, da ti skrivajo v sebi vrsto vprašanj, ki zadevajo samo bistvo in smoter reševanja pritožb. Eno izmed njih je vprašanje, ali naj bo reševanje pritožb strogo pravni postopek ali ne, oziroma, povedano drugače, do kod naj bo naloga pritožbenega telesa objektivno in nepristransko odločanje o pritožbi in kdaj naj predstavlja interese družbe.<sup>218</sup> Drugo

<sup>215</sup> Podobno kot AI namreč tudi nekateri drugi avtorji pojmujejo državljanski nadzor širše in se tako ne nanaša samo na reševanje pritožb, ampak npr. tudi na monitoring policijske dejavnosti, nadzor nad policijsko politiko.

<sup>216</sup> Andrew J. Goldsmith in Colleen Lewis, *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy and Human Rights* (Portland (Oregon): Hart Publishing, 2000) s. 1.

<sup>217</sup> Andrew J. Goldsmith in Colleen Lewis, s. 2.

<sup>218</sup> Cheryl Beattie in Ronald Weitzer, »Race, Democracy and Law: Civilian Review of Police in Washington D.C.« v *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy and Human Rights*, ur. Andrew J. Goldsmith in Colleen Lewis (Portland (Oregon): Hart Publishing, 2000). Avtorja opisujeta probleme v delovanju CCRB (*Civilian Complaints Review Board*), ki je bil po njunem

vprašanje je povezano s ciljem ali rezultatom postopka. Pritožniki imajo namreč različne želje in pričakovanja glede vloženih pritožb. Medtem ko bodo v resnih primerih kršitev verjetno zahtevali obsodbo policista, pa raziskave v zahodnih državah kažejo, da v ostalih primerih zadostujejo tudi drugačni rezultati postopka (opravičilo, kompenzacija, priznanje).<sup>219</sup> Prav delovanje v ozkem preiskovalnem smislu, ki predstavlja koncept: zmagati ali izgubiti, je po mnenju nekaterih strokovnjakov razlog za izgubo zaupanja javnosti v pritožbene mehanizme.<sup>220</sup>

Do podobnih ugotovitev smo prišli tudi pri obravnavanju slovenskega postopka za reševanje pritožb, v katerem odsevajo vsi omenjeni problemi oziroma protislovja. Na eni strani je naš postopek zastavljen izrazito sodno v smislu objektivnega in nepristranskega odločanja o pritožbi (druga faza oziroma obravnava pritožbe na ministrstvu za notranje zadeve), po drugi strani pa to funkcijo opravljajo poleg pooblaščenca ministra za notranje zadeve člani senata, ki niso profesionalci. Na to mesto jih predlagajo lokalne skupnosti in tako predstavljajo demokratičen (državlanski) nadzor. Kot smo omenili že v prejšnjem poglavju, so obravnave pritožb v Sloveniji osnovane na konceptu zmagati ali izgubiti (*utemeljena v. neutemeljena pritožba*) in ravno zato in zaradi sporne prakse z dokaznim bremenom večina pritožnikov z rezultatom postopka na ministrstvu ni zadovoljna (pritožbe so namreč večinoma označene za neutemeljene), kar potrjuje domnevo o negativnem vplivu takega načina reševanja pritožb na zadovoljstvo in verjetno tudi zaupanje javnosti v postopek.

Douglas W. Perez v svoji knjigi *Common Sense about Police Review* ugotavlja, da je reševanje posameznih pritožb kljub temu, da je pomembno, le del pritožbenega sistema.<sup>221</sup> Omenjeni avtor obravnava tri kriterije, ki so po njegovem mnenju ključni za učinkovito delovanje pritožbenega mehanizma (integriteta, legitimnost in učenje), pri čemer opozarja, da je treba najti ravnotežje med njimi, saj si lahko v določenih segmentih med seboj nasprotujejo.

---

mnenju ohromljen s tem, da se je od njega pričakovalo, da se bodo pritožbe reševale skozi strogo formalne obravnave, medtem ko so npr. bili člani odbora prostovoljci, ki so bili polno zaposleni drugje. Tako po mnenju avtorja neuspeh tega odbora ni izhajal iz uspešnega nasprotovanja policije, ampak iz te napetosti med formalnim pravom in demokracijo (op. cit., s. 57 in 58).

<sup>219</sup> Niels Uildriks, Piet Van Reenen, *Policing Post-communist Societies: Police-Public Violence, Democratic Policing and Human Rights* (Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2003) s. 214 in 215.

<sup>220</sup> David Brereton, »Evaluating the performance of External Oversight Bodies« v *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy and Human Rights*, ur. Andrew J. Goldsmith in Colleen Lewis (Portland (Oregon): Hart Publishing, 2000) s.15 in 16.

<sup>221</sup> Douglas W. Perez, *Common Sense about Police Review* (Philadelphia: Temple University Press, 1994).



**Kriterij integritete** se nanaša na način reševanja posamezne pritožbe, ki mora biti pravičen, temeljit in objektiven ter ne sme povzročati pritiskov ali ustrahovati pritožnika. Za pritožnika in policista je ta kriterij najbolj pomemben.<sup>222</sup> Pri presojanju pritožbenega telesa z vidika njegove integritete si lahko postavimo sledeča vprašanja: Ali je preiskovanje pritožb temeljito? Ali so postopki pošteni do pritožnika in policista? Ali je odločanje o pritožbi, ko se vrednotijo dejstva in izjave, objektivno? Ali so preiskave temeljite in zadostne? Je odločitev o pritožbi sprejeta na pošten način? Ali je disciplinsko ukrepanje na podlagi pritožb ustrezno?<sup>223</sup>

**Kriterij legitimnosti** ima dva vidika: podporo javnosti in podporo policistov. Brez splošne podpore večine policistov ne more biti učinkovita nobena oblika pritožbenega mehanizma.<sup>224</sup> Perez poudarja, da je zaznavna legitimnost (dojemanje postopka kot poštenega) najbolj pomembna za odnose med policijo in družbo. Postopek mora zato izgledati odprt, objektiven in temeljit.<sup>225</sup>

**Kriterij učenja** se nanaša na tiste učinke pritožbenega postopka, ki vplivajo na bodoče ravnanje in obnašanje policistov. Ti učinki so lahko različni:

- pritožbeni postopek lahko deluje v smislu generalne in specialne preven-  
cije.<sup>226</sup>
- Če je pritožbeni postopek pošten in sprejet s strani policije, lahko poveča spoštovanje človekovih pravic, predpisov, nadzornih organov, 'privzgoji' lahko spoštovanje do pravne države in poveča samo-nadzor znotraj profesionalne subkulture.
- Policisti lahko skozi pošteno in pozitivno atmosfero spoznajo, kakšne napake delajo, in se trudijo te napake odpraviti.
- Policijska organizacija se lahko uči skozi pritožbeni postopek tako, da ga uporabi kot povratno informacijo o delu policije.<sup>227</sup>

Kriterij učenja zadeva vprašanje, ali pritožbeni postopek odvrča bodoče potencialno grdo ravnanje. V zvezi s tem si lahko postavimo še naslednja

<sup>222</sup> Douglas W. Perez, s. 72, 73 in 81.

<sup>223</sup> Podobno Douglas W. Perez, s. 81.

<sup>224</sup> Douglas W. Perez, s. 75.

<sup>225</sup> Douglas W. Perez, s. 74-76.

<sup>226</sup> Tako npr. tudi evropski odbor za preprečevanje mučenja - CPT (*poročilo slovenski vladi glede obiska, ki ga je CPT v Sloveniji izvedel med 16. in 27. septembrom 2001*, CPT/Inf (2002) 36, točka 16), opozarja, da ima učinkovito preiskovanje pritožb pomemben odvrnilni učinek na policiste, ki bi lahko ali pa nameravajo grdo ravnati s pridržanimi osebami.

<sup>227</sup> Douglas W. Perez, s. 77.



podvprašanja: ali se skozi pritožbeni postopek policisti učijo ustreznega vedenja; kakšna je povezava med pritožbenim mehanizmom in sistemom usposabljanja in izobraževanja policistov; ali se odkrite napake pri delu policije uporabljajo za učenje bodočih policistov; ali pritožbeni sistem omogoča izločanje nasilnih policistov?<sup>228</sup>

S pomočjo teh treh kriterijev bi lahko evaluirali tudi sistem reševanja pritožb v Sloveniji, pri čemer bi že na podlagi pomanjkljivosti, izpostavljenih v prejšnjem poglavju, pri vsakem izmed njih naleteli na probleme. Pri legitimnosti se kot najbolj očiten problem pokaže sodelovanje policijskega sindikata pri reševanju pritožb, ki pa lahko v smislu spodkopavanja dejanske (ne samo zaznavne) nepristranskosti vpliva tudi na integriteto postopka. Legitimnost postavlja pod vprašaj tudi večkrat izraženo nestrinjanje policije z novim postopkom<sup>229</sup> in izredno nizka stopnja utemeljenih pritožb, ki se obravnavajo na seji senata. Slednje ima lahko za posledico izgubo podpore javnosti novemu postopku. Integriteti postopka je z vidika poštenosti do pritožnika in policista v primerjavi s prejšnjo ureditvijo bolj zadoščeno, saj jima nova ureditev zagotavlja več procesnih pravic. Vendar pa integriteto postopka po našem mnenju ogroža pogosta nezmožnost senata, da dovolj temeljito ugotovi dejansko stanje. To je povezano z izredno kratkimi roki in težnjo po hitrem zaključku obravnave (četudi na račun kakovostnega obravnavanja pritožbe), z neusposobljenostjo predstavnikov javnosti ter z dejstvom, da je preiskovanje pritožb še vedno v domeni policije, ki pri tem ni ustrezno nadzorovana. Pomanjkljivosti v novem postopku z vidika kriterija učenja smo v prejšnjem poglavju predstavili predvsem v okviru pomiritvenega postopka. Ta glede na ureditev in delovanje v praksi ni namenjen spreminjanju oz. izboljševanju dela policistov. Navadno pa za policiste, zoper katere je vložena pritožba, tudi ne pomeni možnosti za učenje, saj pri pomiritvi pogosto niso prisotni. Sam proces pomiritve je usmerjen predvsem v ugotavljanje dejanskega stanja.<sup>230</sup>

<sup>228</sup> Douglas W. Perez, s. 81.

<sup>229</sup> Policisti so po sejah senata našim predstavnikom večkrat neformalno izrazili nestrinjanje z novim postopkom, takšno stališče policije pa je bilo čutiti tudi pri sprejemanju novega postopka (glej npr. *Pripombe na besedilo predloga zakona o policiji*, Območni policijski sindikat Dolenjske in Bele Krajine, 16. 06. 2003, pripombe k 15. členu) in iz intervjuja z vodjo referata za pritožbe na Oddelku za pritožbe in notranjo zaščito na Generalni policijski upravi (pogovor z Jernejem Klaričem, Ljubljana, 22. 04. 2004), ki je izrazil nezadovoljstvo z novo ureditvijo postopka in menil, da je bila prejšnja ureditev ustrežnejša in da so bili z njo zadovoljni. Tako npr. tudi članek v časniku *Delu*, »Pogled policista na reševanje pritožb po novem: »Ne trdim, da je bil stari postopek idealen, toda...«, *Delo*, 29. julij 2004, s. 5.

<sup>230</sup> Druge priložnosti za učenje policistov in same policijske organizacije skozi reševanje pritožb bodo predstavljene pri vprašanju proaktivnega delovanja pritožbenega mehanizma.

Pri obravnavanju pritožbenih mehanizmov je vselej pomembno, da se zavedamo možnosti različnih pogledov različnih skupin na to vprašanje. Postopek, za katerega policisti menijo, da je pošten, ni nujno pošten za pritožnike in obratno. Poleg tega moramo upoštevati tudi stališče policijske organizacije in njene vodstva, ki želi imeti kontrolo nad svojim uslužbenci, in interese pristojnega ministrstva, ki želi kontrolirati svoj resor. Ob tem ne smemo pozabiti še na javnost in njena pričakovanja, ki pa so bila pri oblikovanju novih pritožbenih mehanizmov marsikje nezadostno upoštevana ali celo izigrana.

Nesporno je, da interesov policijske organizacije in pristojnega ministrstva ni treba posebej braniti, saj gre za organe moči, ki običajno nimajo težav pri uveljavljanju lastnih interesov. Drugače je z javnostjo in pritožniki, na katerih pravice v tem poročilu pogosto opozarjamo. Vsekakor pa tudi zaščita upravičenih interesov policistov ni sama po sebi umevna. Uporaba policijskih pooblastil, zlasti prisilnih sredstev, terja tehtno presojo in strokovno izvedbo ter tako vsak dan postavlja policijsko delo na preizkušnjo, ki jo lahko pomanjkljiva usposobljenost in nezadostni delovni pogoji še dodatno obremenijo. Tako kot je pritožbeni sistem nepošten do pritožnika, če omogoča preveč obzirnosti do policijske subkulture, je po drugi strani nepošten do policista, če ignorira realnosti policijskega dela.<sup>231</sup>

Tako trčimo še ob eno izmed številnih vprašanj, ki spremljajo razprave o pritožbenih postopkih in zahtevajo iskanje ustreznega ravnovesja. Podobno kot v zgornjem primeru, ko gre za tehtanje interesov različnih subjektov pritožbenega postopka, je treba najti ravnovesje tudi med zunanjim nadzorom in sodelovanjem policije v pritožbenem postopku, med neformalnim in formalnim reševanjem pritožb, med zagotavljanjem odgovornosti in proaktivnim delovanjem pritožbenega mehanizma, med javnim interesom in interesi vpletenih strank, med zagotavljanjem odgovornosti posameznega policista in odgovornosti policijske organizacije itd.

### 3.2. Neodvisnost in integriteta pritožbenega telesa

Na svetu je verjetno toliko načinov reševanja pritožb, kolikor je držav, ki so sprejele to obliko odgovornosti policije.<sup>232</sup> Pa vendar je mogoče že pri površnem pregledu ugotoviti, da obstaja temeljna razlika v pristopu k reševanju pritožb v kontinentalnem delu Evrope in anglosaksonskih državah. Medtem ko v večini držav kontinentalne Evrope pritožbe rešujejo znotraj policije (ne

<sup>231</sup> Douglas W. Perez, s. 265.

<sup>232</sup> Colleen Lewis, *Complaints Against Police - The Politics of Reform* (Sydney: Hawkins Press: 1999) s. 59.

pa v vseh – npr. Nizozemska), pogosto brez posebej reguliranih postopkov,<sup>233</sup> pa imajo v ZDA, Združenem kraljestvu, Avstraliji, Kanadi in še ponekod drugod posebna zunanja telesa (niso del policije ali pristojnega ministrstva, ponavadi so komisije, ombudsmani, odbori...), ki so pristojna za reševanje pritožb in ponekod tudi za širši nadzor nad policijo z vidika spoštovanja človekovih pravic in zagotavljanja zaupanja javnosti v policijo.

V avstralski zvezni državi Viktoriji je za reševanje pritožb pristojen poseben **namestnik ombudsmana Viktorije**. Ombudsman v Viktoriji predstavlja sicer povsem klasičen model ombudsmana, z izjemo obravnavanja policijskih pritožb, kjer ima širša pooblastila kot sicer običajni ombudsmani. Namestnik ombudsmana je pravzaprav pritožbeno telo, ki obravnava (in lahko tudi preiskuje) pritožbe zoper policijo, pri čemer ne velja načelo izkoriščenosti ostalih pravnih poti, kot je to značilno za navadne pobude.<sup>234</sup>

V nizozemski policijski regiji **Amsterdam-Amstelland** je za pritožbe zoper policijo zadolžena **Policijska pritožbena komisija**.<sup>235</sup>

**Angleška Neodvisna komisija za pritožbe zoper policijo** (*Independent Police Complaints Commission*, v nadaljevanju: neodvisna komisija) predstavlja javno agencijo, ki deluje na ravni Anglije in Walesa. Gre za kolektivno telo, ki mu zakon formalno zagotavlja neodvisen položaj. Sestavljeno je iz predsednika in ne manj kot desetih članov, za katere je določeno, da ne smejo niti niso smeli imeti v preteklosti kakršnekoli povezave s policijo. Pristojnosti neodvisne komisije se delijo na dve ravni: prvo raven predstavljajo pristojnosti v zvezi s konkretnim reševanjem pritožb (kjer lahko komisija izvaja tudi lastne preiskave), drugo pa 'skrbniška funkcija' nad sistemom reševanja pritožb, ki zajema izvajanje nadzora nad delovanjem pritožbenega sistema, zagotavljanje njegove dostopnosti in verodostojnosti ter informiranje javnosti.<sup>236</sup>

<sup>233</sup> V večini držav gre za službe za notranjo zaščito v okviru policije ali pristojnega ministrstva, ki rešujejo tudi pritožbe.

<sup>234</sup> Ureditev reševanja pritožb v Viktoriji, ki bo predstavljena tudi v nadaljevanju, je povzeta po: [www.ombudsman.vic.gov.au/omb1.html](http://www.ombudsman.vic.gov.au/omb1.html).

<sup>235</sup> *Regulations for procedures for treatment, investigation and settlement of complaints concerning actions of police officers serving in the Amsterdam-Amstelland district force*, City Gazette, Dept.3, Series No. 165, Amsterdam, september 1994. Tudi pri nadaljnji obravnavi nizozemskega pritožbenega postopka uporabljamo ta predpis.

<sup>236</sup> Neodvisna komisija je bila uvedena s *Police Reform Act 2002* in je začela delovati 1. aprila 2004. V nadaljevanju uporabljamo za opisovanje njenih pristojnosti in delovanja *Police Reform Act 2002*, kadar so uporabljani drugi viri, je to v opombah izrecno navedeno. Informacije o neodvisni komisiji so med drugim dostopne tudi na: [www.ipcc.gov.uk](http://www.ipcc.gov.uk)

**Policijski ombudsman za Severno Irsko** (*Police Ombudsman for Northern Ireland*) je del izvršilne oblasti, vendar zaradi zagotavljanja neodvisnosti ne sodi pod nobeno »ministrstvo« (*non-department body*). Ustanovljen je bil z zakonom britanskega parlamenta, njegov položaj pa bi lahko primerjali s položajem sodobnih javnih agencij, ki naj bi kljub javnemu financiranju in položaju ohranjale veliko stopnjo neodvisnosti.<sup>237</sup>

V **Queenslandu v Avstraliji** je za reševanje pritožb zoper policijo pristojna **Criminal Justice Commission** (v nadaljevanju: CJC), ki izvaja nadzor nad zakonitostjo dela vseh javnih uslužbencev in funkcionarjev. Za nadzor nad delom CJC je odgovoren poseben parlamentarni odbor, ki o svojih ugotovitvah poroča parlamentu, prav tako pa tudi člani CJC ne morejo biti imenovani brez večinske podpore pristojnega parlamentarnega odbora (ta večina mora zajeti tudi predstavnike opozicijskih strank). CJC je nadomestil Policijski pritožbeni zbor (*Police Complaints Tribunal*), ki pa ni bil neodvisen od vlade, saj je odgovarjal ministru, pristojnemu za policijo.<sup>238</sup>

**Irski Odbor za pritožbe zoper policijo** (*Garda Síochána Complaints Board*, v nadaljevanju: odbor) je v skladu z *Garda Síochána (Complaints) Act 1986* odgovoren za reševanje pritožb zoper irsko policijo (*Garda Síochána*). Statusno-pravno predstavlja z zakonom ustanovljeno neodvisno agencijo, ki je povezana s pravosodnim ministrstvom (*Department of Justice, Equality and Law Reform*), kljub temu pa naj bi bila v izvajanju svojih nalog povsem neodvisna. Ne glede na to se odbor že dalj časa sooča s pomanjkanjem zaupanja javnosti in je zato celo sam pozval k spremembam, da se jim zagotovi večja neodvisnost in več pristojnosti glede preiskovanja pritožb.<sup>239</sup> Zato je julija 2003 predlog zakona o policiji (*Scheme of the Garda Síochána Bill 2003*) predvidel ustanovitev Policijskega inšpektorata za reševanje pritožb (*Garda Síochána Inspectorate*), ki bi nadomestil odbor. Takšnemu predlogu je nasprotovala večina nevladnih organizacij in irska Komisija za človekove pravice.<sup>240</sup> Menile so, da bi morali tudi na Irskem ustanoviti policijskega ombudsmana, saj bi ombudsman kot ugledna javna oseba omogočil višjo stopnjo zaupanja javnosti kot kolektiven organ, kjer so odgovornosti porazdeljene. Poleg tega je Irski svet za človekove pravice (*Irish Council for Civil Liberties - ICCL*) poudaril, da je z vidika neodvisnosti nujno, da je pritožbeno telo – ombudsman, ustanovljen s svojim zakonom in ne zakonom o policiji.<sup>241</sup> Kljub temu, da slednje ni bilo upoštevano, je irska vlada na koncu do določene mere ugodila zahtevam omenjenih organizacij, saj je oblikovala nov predlog zakona o policiji (*Garda Síochána Bill 2004*), ki predvideva ustanovitev Komisije policijskega ombudsmana (*Garda Síochána Ombudsman Commission*).<sup>242</sup>

<sup>237</sup> Institucijo ombudsmana, njegove naloge in pristojnosti urejajo trije zakoni: *Police (Northern Ireland) Act 1998; 2000 in 2003*.

<sup>238</sup> Colleen Lewis, *Complaints Against Police...*s. 131-150.

Z vidika oblike pritožbenega telesa sta pomembna dva kriterija, ki jih natančneje obravnavamo v nadaljevanju: strukturalna neodvisnost in integriteta pritožbenega telesa. Oba kriterija sta zgolj izhodišče in sama po sebi ne jamčita učinkovitosti delovanja posameznega pritožbenega telesa. Telo, naj bo še tako premišljeno oblikovano in neodvisno, ki nima dovolj sredstev in pooblastil za izvajanje svojih nalog, ne more biti učinkovito in kmalu tudi ne more več uživati zaupanja javnosti.

### 3.2.1. Neodvisnost pritožbenega telesa

O neodvisnem pritožbenem telesu lahko govorimo takrat, ko je to neodvisno od vplivov policije, oblasti ali katerega koli drugega telesa, politične stranke ali posameznika.<sup>243</sup> Čeprav ne moremo povsem izključiti možnosti, da neko telo ne bo delovalo resnično neodvisno, je mogoče z nekaterimi mehanizmi vsaj omejiti omenjene vplive na delovanje pritožbenega telesa in mehanizma za reševanje pritožb kot celote.

Samuel Walker glede reševanja pritožb zoper policijo govori o treh dimenzijah koncepta neodvisnosti: strukturalni, postopkovni (*process*) in zaznavni (*perceived*) neodvisnosti.<sup>244</sup> Slednja praktično ustreza t.i. videzu nepristranskosti, ki je izrednega pomena pri zagotavljanju zaupanja državljanov v pravičnost postopka in je dolgoročno neposredno povezan tudi z drugima omenjenima dimenzijama.<sup>245</sup> Dojemanje pritožbenega postopka kot neodvisnega je v veliki meri odvisno od statusa, pristojnosti in avtonomije pritožbenega telesa (strukturalna neodvisnost), ki nadzoruje in v določenih primerih

<sup>239</sup> »Board worried as complaints against gardai are dropped«, *The Irish Times*, 22 junij 2001; »Garda Inspectorate no real improvement on Complaints Board«, *Irish Examiner*, 16. 12. 2003.

<sup>240</sup> *A Proposal for a new Garda Complaints System*, The Human Rights Commission, Irska, december 2002.

<sup>241</sup> *Submission on Scheme of the Garda Síochána Bill*, Irish Council for Civil Liberties, november 2003. Dostopno tudi na: [www.iccl.ie](http://www.iccl.ie)

<sup>242</sup> V času pisanja tega poročila (julij 2004) nova ureditev pritožbenega postopka še ni bila sprejeta, zato jo obravnavamo pogojno.

<sup>243</sup> Philip C. Stenning, »Evaluating Police Complaints Legislation: A Suggested Framework« v *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy and Human Rights*, ur. Andrew J. Goldsmith in Colleen Lewis (Portland, Oregon: Hart Publishing, 2000) s. 156.

<sup>244</sup> Samuel Walker, *Police Accountability: The Role of Citizen Oversight* (Belmont: Wadsworth, 2001) s. 61– 7.

<sup>245</sup> Tako npr. tudi evropski odbor za preprečevanje mučenja - CPT (poročilo slovenski vladi glede obiska, ki ga je CPT v Sloveniji izvedel med 16. in 27. septembrom 2001, CPT/Inf (2002) 36) točka 17) opozarja, da je za učinkovitost pritožbenega postopka pomemben videz nepristranskosti in neodvisnosti.

posreduje v procesu reševanja pritožb.<sup>246</sup> Avtonomija in zadostne pristojnosti pritožbenega telesa so pomembne še zlasti takrat, ko pritožbe preiskuje policija. Nemogoče je namreč pričakovati, da bodo policisti, ki preiskujejo pritožbe zoper njihove kolege iz iste policijske enote, videti neodvisni, poleg tega je policija izrazito hierarhična organizacija s strogo strukturo poveljevanja, znotraj katere posamezni uslužbenci ne morejo delovati povsem neodvisno. V takšnih primerih je za zagotovitev dejanske nepristranskosti postopka kot tudi njenega videza zelo pomembno, da je preiskovanje pritožbe podrejeno zunanjemu nadzoru pritožbenega telesa.

V priročniku Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) za področje preprečevanja mučenja (nanaša se predvsem na prostore za pridržanje) so opisani standardi, ki naj bi jim na podlagi mednarodnega prava ustrezal pritožbeni mehanizem. Med njimi je tudi neodvisnost mehanizma, ki zahteva, da članov pritožbenega telesa ne zaposluje ali imenuje organ, ki je odgovoren za pridržanje, in da pritožbeni organ odgovarja parlamentu in ne določenemu ministrstvu.<sup>247</sup>

Neodvisnost pritožbenega telesa je tudi pogoj za državljanski nadzor nad reševanjem pritožb, saj ta predvideva vpliv državljanov, ki niso policisti ali uradniki, odgovorni za delo policije, na proces reševanja pritožb. Pritožbeni mehanizmi se lahko zelo razlikujejo glede na to, kje oziroma kdaj in kako se državljanski vpliv vključuje v pritožbeni postopek. V skladu s tem se je v teoriji izoblikovalo več možnih modelov (Goldsmith, Walker, Lewis, Perez),<sup>248</sup> ki jih bomo v nadaljevanju zgolj na kratko povzeli, saj je to poročilo prej kot teoretični razpravi namenjeno iskanju praktičnih rešitev. Drugi in tretji v nadaljevanju predstavljeni model predvidevata ustanovitev zunanjega pritožbenega telesa kot instrumenta državljanskega nadzora, pri čemer je državljanski vpliv na proces reševanja pritožb tako odvisen predvsem od pristojnosti in učinkovitosti takšnega pritožbenega telesa.

<sup>246</sup> Philip C. Stenning, s. 156.

<sup>247</sup> Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE), *Preventing Torture: A Handbook for OSCE Field Staff*, 1999, točka 4.5 - *Complaints mechanisms*. Walker v tem kontekstu govori o strukturalni neodvisnosti, ki pomeni ločenost pritožbenega telesa od policijske uprave (Samuel Walker, s. 61-4).

<sup>248</sup> Andrew J. Goldsmith, »*New directions in police complaints procedures: Some conceptual and cooperative departures*« *Police Studies*, 11. 1 (1988) s. 60-71; Samuel Walker, *Police Accountability: The Role of Citizen Oversight* (Belmont: Wadsworth, 2001); Colleen Lewis, *Complaints Against Police - The Politics of Reform* (Sydney: Hawkins Press: 1999); Douglas W. Perez, *Common Sense about Police Review* (Philadelphia: Temple University Press, 1994).

Osnovni trije teoretični modeli reševanja pritožb:

- *državljeni sodelujejo v preiskovanju pritožb ali nadzoru nad obravnavanjem pritožb, ki ga opravlja policija.*<sup>249</sup>

Pritožbeni postopek je sicer urejen interno, načeloma znotraj policijske organizacije, vendar pa so državljani na različne načine vključeni v postopek z namenom zagotavljanja objektivnosti in nepristranskosti (npr. v obliki porote pri odločanju).

- *Zunanje pritožbeno telo ocenjuje postopanje s pritožbo na policiji.*<sup>250</sup>

V tem primeru obstaja posebno neodvisno telo, ki nadzoruje reševanje pritožb zoper policijo in pogosto tudi izdaja priporočila glede disciplinskih sankcij. Gre za stopnjo, ko je policija še vedno odgovorna za preiskavo pritožbe in določanje disciplinskih ukrepov, organizacijsko ločeno zunanje telo pa nadzoruje postopek. Zunanje telo sicer lahko zahteva, da policija izvede ustrezen postopek, vendar sta rezultat postopka in disciplinska sankcija še vedno odvisna od policije. Lewis<sup>251</sup> meni, da je v praksi malo verjetno, da bo tak postopek (*ad hoc facto review*) učinkovit, saj so zunanjemu telesu odvzete vsakršne možnosti za lastno preiskavo, Walker pa ga imenuje 'zavajanje potrošnikov' (*consumer fraud*), saj obljublja neodvisno oceno pritožbe, ne da bi jo dejansko lahko zagotovil.<sup>252</sup> Nezadostna preiskovalna pooblastila so v mnogih državah onemogočila učinkovito delo pritožbenih teles. Zato so pritožbena telesa tudi izgubila zaupanje javnosti, kar je marsikje pripeljalo do ustanovitve povsem novih pritožbenih organov z okrepljenimi pristojnostmi za preiskovanje pritožb.

- *Zunanje pritožbeno telo ocenjuje oziroma rešuje pritožbe, daje priporočila za disciplinsko ukrepanje in je vključeno v fazo preiskovanja pritožb.*<sup>253</sup>

Znotraj tega modela, ki se glede na sodobne trende kaže kot bolj ali manj optimalna oblika reševanja pritožb, je možnih več stopenj sodelovanja javnosti. Javnost oziroma zunanji strokovnjaki so vključeni tudi v postopek preiskovanja pritožb, pri čemer je lahko preiskovalna funk-

<sup>249</sup> Npr. Goldsmithov 'Civilian In-house' model.

<sup>250</sup> Npr. Walkerjev 'Class II' model, Walkerjev 'Class III' model in Goldsmithov 'Civilian External Supervisory'.

<sup>251</sup> Colleen Lewis, *Complaints Against Police...*s. 65.

<sup>252</sup> Samuel Walker, s. 63.

<sup>253</sup> Na primer Goldsmithov 'Civilian External Investigatory/Adjudicative' model.



cija izključno v rokah zunanjega telesa ali pa se izvaja v sodelovanju s policijo. Nekatera zunanja telesa so vključena v preiskavo pritožbe šele kasneje, ko je bilo že izvedeno preverjanje (začetna preiskava) s strani policije, kar je lahko z vidika učinkovitosti tudi problematično.<sup>254</sup> Pritožbeno telo ima v skladu s tem modelom tudi možnost odločanja o pritožbi in vplivanja na disciplinske ukrepe zoper policiste, na katere se nanaša utemeljena pritožba.

Slovensko ureditev reševanja pritožb zoper policijo bi lahko uvrstili pod prvi teoretični model, saj gre za neke vrste interni postopek – znotraj ministrstva – v katerem sodelujejo državljani, ki odločajo o pritožbi na podlagi poročila policije ali ministrstva. Pristojnosti predstavnikov javnosti v zvezi z ugotavljanjem dejanskega stanja se v praksi končajo pri možnosti, da postavijo vprašanje poročevalcu ter pritožniku in policistu, če sta prisotna na seji.

Kljub temu, da je v Sloveniji za postopek odgovorno ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju: ministrstvo), kar ga razlikuje od tistih, ki se vodijo izključno znotraj policije, ne moremo govoriti o neodvisnem zunanjem organu, saj je policija organ v njegovi sestavi. Nadzor ministrstva nad policijo (ki se nanaša tudi na vprašanje njene učinkovitosti) je sestavni del hierarhične podrejenosti policije v razmerju do ministrstva, ki je odgovorno za njeno delovanje (parlamentu) in jo je dolžno tudi usmerjati. Poleg tega je glede na dosedanje delovanje pritožbenega postopka njegov vpliv na nekatere ključne faze v pritožbenem postopku (npr. preiskave pritožb, odločanje o disciplinskih ukrepih) zanemarljiv in tako ti vidiki postopka ostajajo predvsem v domeni policije.

Poleg tega naj poudarimo, da kljub temu in čeprav za izvajanje pritožbenega postopka skrbi sektor za reševanje pritožb v direktoratu za policijo in varnostne naloge, se v Sloveniji kot pritožbeni organ vztrajno predstavlja ministrstvo, javnost pa seznanja o ugotovitvah v zvezi s pritožbenim postopkom sam minister. To ima gotovo svoje posledice za videz nepristranskosti in profesionalnosti pritožbenega sistema.

### 3.2.2. Javni ugled in integriteta pritožbenega telesa

Javnomnenjske raziskave (leta 2003) v Sloveniji so pokazale, da bi javnost obravnavo pritožb najraje zaupala varuhu človekovih pravic (27 odstotkov vprašanih). Ministrstvo za notranje zadeve, ki pritožbe rešuje po novi ureditvi, pa je bilo v tej raziskavi deležno najmanjše stopnje zaupanja javnosti (9 odstotkov vprašanih).<sup>255</sup> S temi rezultati se ujema tudi dejstvo, da je leta 2003

<sup>254</sup> Colleen Lewis, *Complaints Against Police...* s. 76 in 77.

<sup>255</sup> »Stališča slovenske javnosti o policiji«, Univerza v Ljubljana, FDV – Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij, junij 2003. Na vprašanje, *kdo naj obravnava pritožbe zoper policiste* (vzorec = 882), je 23,2 odstotka anketiranih odgovorilo policija in zunanji pred-



varuh prejel za skoraj 70 odstotkov več pritožb kot leto prej,<sup>256</sup> medtem ko je bilo na policijo vloženih zgolj 7,1 odstotka pritožb več kot leta 2002.<sup>257</sup>

Oblikovanje posebnega varuha, ki bi bil pristojen za reševanje pritožb, ali razširitev pristojnosti varuha človekovih pravic sta možni rešitvi, o katerih bi bilo v prihodnosti treba razmisliti. Argument v njuno prid, ki ga je v primeru reformiranja pritožbenega mehanizma na Irskem poudarjal Irski svet za državljanske svoboščine, je tudi, da že sam institut varuha, ki omogoča personalizacijo odgovornosti, vzbuja določano zaupanje javnosti.<sup>258</sup>

V Sloveniji pravna podlaga za imenovanje posebnih varuhov pravic državljanov izhaja iz 2. odstavka 159. člena ustave. Posebni varuhi pravic državljanov se ustanovijo z zakonom za posamezna področja, ki jih ustava ne določa ali omejuje. Glede na to, da se pooblastila varuha določijo z zakonom, s katerim se načeloma varuha ustanovi, ne vidimo ovire za to, da bi se pri posebnem varuhu za področje policije določila ustrezna pooblastila, ki bi omogočala preiskovanje primerov kršitev s strani policije. To bi lahko bila, tako kot v primeru uslužbencev ministrstva, ki izvajajo nadzor nad policijo, in na primer severnoirskega policijskega ombudsmana, tudi policijska pooblastila.

Druga možna ureditev reševanja pritožb skozi institucijo varuha je razširitev njegovih pristojnosti na področju reševanja pritožb zoper policijo. Tako bi lahko bil, podobno kot pri ombudsmanu v Viktoriji (Avstralija), za te pritožbe pristojen en namestnik varuha (in poseben oddelek v uradu), pri čemer v teh primerih ne bi smelo veljati načelo izčrpanosti pravnih sredstev, saj bi bila pritožba na varuha redna pravna pot v primeru kršitev pravic s strani policije.

Zaupanje javnosti v pritožbeno telo je odvisno od številnih dejavnikov. Nedvomno je na dolgi rok odvisno od učinkovitosti delovanja pritožbenega telesa, od njegove sposobnosti, da ohrani neodvisno in kritično držo v razmerju do policije in oblasti in da si v razmerju do policije ustvari odnos spoštovanja. Pritožbeno telo, katerega naloga ni samo vodenje in nadzor pritožbenega sistema, ampak opravlja še druge naloge (tako je na primer ministrstvo pristojno za vse naloge na področju notranjih zadev), tvega, da bo opravljanje teh drugih nalog vplivalo tudi na zaupanje javnosti v reševanje pritožb.

---

stavniki, 9,4 odstotka ministrstvo za notranje zadeve, 27,5 odstotka varuh človekovih pravic, 21,3 odstotka senat, 4,6 odstotka drugo, 13,9 odstotka pa jih ni odgovorilo na vprašanje.

<sup>256</sup> Varuh človekovih pravic RS. *Letno poročilo 2003* (Ljubljana, marec 2004) s. 52.

<sup>257</sup> Ministrstvo za notranje zadeve - Policija, *Poročilo o delu policije za leto 2003* (Ljubljana 2004) s. 49.

<sup>258</sup> *Submission on Scheme of the Garda Síochána Bill...*

Amnesty International je zato že večkrat izrazila stališče, da bi slovenske oblasti morale ustanoviti telo, resnično neodvisno od politike in policije in izključno profesionalno, ki bi imelo ustrezna pooblastila in bi bilo sposobno preiskovati domnevne kršitve človekovih pravic s strani policistov. Takšno telo bi moralo biti sestavljeno iz strokovnjakov, neodvisnih od policije, in bi moralo biti izrecno upravičeno sprožiti preiskavo domnevnih resnih policijskih kršitev, ne glede na to, ali je bila vložena pritožba. Poleg tega bi moralo biti pri svojem delu samostojno in kot tako delovati na zunaj, k čemer bi pripomogla tudi oblika (in ime) telesa (npr. varuh, odbor, komisija, agencija).

Ker takšna ureditev nedvomno zahteva določen čas, menimo, da bi bilo treba vsaj, četudi znotraj ministrstva, čim prej oblikovati telo, ki bi združevalo vse pomembne naloge glede reševanja pritožb in tako tudi v očeh javnosti individualiziralo odgovornost za pritožbeni sistem. Takšno telo bi moralo tudi navzven delovati samostojno, samo odločati o izvedbi posameznih preiskav ali sistemskih nadzorov (o tem več v nadaljevanju), samo obveščati javnost o pomembnih ugotovitvah in izdajati periodična poročila o pritožbah in svojem delu.

### 3.3. Učinkovitost pritožbenega mehanizma

Učinkovitost pritožbenega mehanizma je pogojena z učinkovitostjo vseh faz pritožbenega postopka in pristojnostmi pritožbenega telesa, ki presegajo ta postopek. Odvisna ni samo od normativne ureditve, ampak tudi od dejanskih možnosti, ki jih ima pritožbeno telo za učinkovito izvajanje svojih pooblastil.

**Kadrovske in finančne zmogljivosti** pritožbenega telesa postavljajo meje njegovemu delovanju in lahko dejanske možnosti za izvajanje pooblastil in pristojnosti pritožbenega telesa okrnijo do take mere, da ta zaradi neučinkovitosti izgubi zaupanje javnosti, ki se ji uporaba pritožbenega postopka kot sredstva v primeru domnevnih policijskih kršitev ne zdi več smiselna.

Samuel Walker v modelnem pritožbenem postopku v svoji knjigi *Police Accountability: The Role of Citizen Oversight* navaja glede kadrovske zmogljivosti naslednje standarde:

- en preiskovalec na 150 policistov;
- proces selekcije in preverjanje kandidatov za preiskovalce, ki ne smejo izkazovati nobene pristranskosti do ali proti policistom ali katerikoli družbeni skupini. Za namen preverjanja sposobnosti kandidatov za opravljanje preiskav (ali drugih pomembnih nalog v pritožbenem postopku, op. a.) v pritožbenem postopku je treba pripraviti ustrezne preizkuse.

- Usposabljanje preiskovalcev mora biti oblikovano posebej za preiskovanje pritožb (enako velja tudi za druge osebe, ki opravljajo pomembne naloge v pritožbenem postopku, na primer osebe, ki odločajo o pritožbah, op. a.).<sup>259</sup>

Za zagotovitev tako učinkovitega kot tudi neodvisnega delovanja je pomembno, da ima pritožbeno telo vnaprej zagotovljena zadostna sredstva za delovanje, ki jih ne sme kontrolirati policija ali pristojno ministrstvo in ki jih ni mogoče sprosti omejevati. Tem zahtevam slovenska ureditev pritožbenega sistema ne ustreza, saj je pritožbeni organ ministrstvo za notranje zadeve, znotraj katerega pritožbe rešuje sektor za pritožbe v direktoratu za policijo in druge varnostne naloge, ki je finančno povsem odvisen od ministrstva.

Poleg zadostnih zmogljivosti je pomembno, da ima pritožbeno telo zagotovljena ustrezna in zadostna **pooblastila in pristojnosti** za sprejemanje, preiskovanje in reševanje pritožb in nekaterih drugih primerov policijskih kršitev. Iz izkušenj držav, ki smo jih obravnavali, izhaja, da mora imeti pritožbeno telo, da lahko deluje učinkovito:

- pooblastila za sprejemanje in klasifikacijo pritožb;
- pooblastila za preiskovanje ali vsaj nadzorovanje oziroma usmerjanje preiskovanja pritožb;
- raziskovalne pristojnosti, ki omogočajo odkrivanje vzorcev kršitev;
- možnost izvajanja preiskav na lastno pobudo;
- možnost preiskovanja anonimnih pritožb;
- možnost vplivanja na ukrepe, izvedene na podlagi njegovih priporočil;
- lastna sredstva za obveščanje javnosti itd.

Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi v svojem priročniku za preprečevanje mučenja pri kriteriju učinkovitosti pritožbenega mehanizma temu dodaja še:

- neomejen dostop pritožbenega telesa do prostorov za pridržanje, dokumentacije in oseb;
- lastne zmogljivosti in pooblastila za preiskovanje vseh vidikov pritožbe, tako da se pritožbenemu telesu ni treba zanašati na preiskave policije;
- možnost zagotavljanja odgovornosti in odškodnin preko priporočil ali pristojnosti za neposredno določanje kompensacij in disciplinskih ukrepov.<sup>260</sup>

<sup>259</sup> Samuel Walker, s. 195.

<sup>260</sup> Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE), *Preventing Torture. A Handbook for OSCE Field Staff*, 1999, točka 4.5 - *Complaints mechanisms*.

Amnesty International (AI) je v več poročilih ob zahtevi po izrecni določitvi pristojnosti in pooblastil pritožbenega telesa v zakonu izrazila prepričanje, da mora imeti pritožbeno telo tudi pooblastila, da zahteva informacije o ukrepih, sproženih v posameznih primerih, ter pooblastila za ukrepanje takrat, ko njegova priporočila niso spoštovana.<sup>261</sup>

Tudi ob zadostni normativni ureditvi in zmogljivostih je za učinkovitost pritožbenega telesa potrebna **kritična in neodvisna drža** ter zavzetost zaposlenih. Na novo ustanovljeno pritožbeno telo še posebej v državah, kjer državljanski nadzor ni samoumeven in kjer se mu policija upira, bo potrebovalo veliko poguma in iznajdljivosti pri pridobivanju zaupanja javnosti in podpore policistov.

Problem pomanjkanja kritičnega pristopa, pa tudi sredstev za delovanje, dobro ilustrira **Policijski pritožbeni zbor** (*Police Complaints Tribunal*) iz **Queenslanda**, ki je deloval do leta 1989. To pritožbeno telo je imelo na normativni ravni zagotovljene številne pristojnosti (sprejemanje pritožb, obravnava drugih kršitev, ki jih zazna pritožbeno telo, preiskovanje celo anonimnih pritožb, zasliševanje prič, dostop do dokumentov, izvajanje ogledov in inšpekcij itd.), vendar je imelo mnogo premajhne zmogljivosti (imelo naj bi samo tri člane in administrativno osebje), da bi te pristojnosti tudi dejansko izvajalo in se je tako moralo zanašati na preiskave policije.<sup>262</sup> Poleg tega je, namesto da bi zagotavljalo odgovornost policije, v celotnem času svojega delovanja zavračalo kritični pristop in dejansko ščitilo policijo.<sup>263</sup> Colleen Lewis v svoji študiji pritožbenega mehanizma navede, da je vlada ustanovila policijski pritožbeni zbor iz napačnega razloga, »da je ustvarila iluzijo, da so pritožbe zoper policijo ustrezno preiskane, namesto da bi to tudi zagotovila.«<sup>264</sup> Komisija, ki je kasneje preiskovala nezakonitosti v policiji v Queenslandu (znana kot *Fitzgerald Inquiry*),<sup>265</sup> je kot dolgoročno rešitev tega problema predlagala ustanovitev zunanjega neodvisnega 'državlanskega' pritožbenega telesa – *Criminal Justice Commission*, ki je danes eden najbolj vplivnih in učinkovitih oblik državlanskega nadzora nad policijo (in drugimi deli javnega sektorja) na svetu.

<sup>261</sup> Amnesty International, *United States of America: Amnesty International's Concerns on Police Abuse in Prince George's County, Maryland* (avgust 2002, AI Indeks: AMR 51/126/2002). [web.amnesty.org/library/index/engamr511262002](http://web.amnesty.org/library/index/engamr511262002) Amnesty International, *Timor-Leste: Briefing to Security Council Members on policing and security in Timor-Leste* (marec 2003, AI indeks ASA 57/001/2003). <http://web.amnesty.org/library/index/engasa570012003>

<sup>262</sup> Colleen Lewis, *Complaints Against Police...*s. 100 - 120.

<sup>263</sup> Colleen Lewis, *Complaints Against Police...*s. 116 in 117.

<sup>264</sup> Colleen Lewis, *Complaints Against Police...*s. 118.

<sup>265</sup> Report of a Commission of inquiry into possible illegal activities and associated police misconduct - '*The Fitzgerald report*,' 1989.

Probleme z učinkovitostjo ima tudi **irski Odbor za pritožbe zoper policijo**, ki ga omenjamo že v poglavju o neodvisnosti in integriteti pritožbenega telesa, pri katerem pomembno oviro za učinkovito delovanje predstavljajo nezadostna pooblastila. Ta so se izkazala za ključen problem tudi pri delovanju **Policijskega pritožbenega urada** (*Police Complaints Authority*, v nadaljevanju: PCA) v Angliji, ki je bil odgovoren za reševanje pritožb pred ustanovitvijo Neodvisne komisije za reševanje pritožb (do 1. aprila 2004). V zvezi z njim je evropski odbor za preprečevanje mučenja opozoril: »Že od vsega začetka pritožbenega postopka, kjer policija ohranja izključno diskrecijo glede sprejema pritožbe, skozi preiskave, ki jih izvajajo in kontrolirajo policisti, do trenutka, ko bi se moral policist soočiti z disciplinskimi in kazensko pravnimi posledicami preiskave, policija sama ohranja trdno oblast nad reševanjem pritožb zoper njeno delo.«<sup>266</sup> Evropski odbor je ugotovil, da »je v obstoječi obliki PCA preslabo opremljen za izvajanje nadzorstvene vloge (*watchdog role*), v katero je bil postavljen. Njegove obstoječe funkcije so zelo ozko definirane, kar je morda vzrok za tako malo zaupanja javnosti v njegovo neodvisnost.«<sup>267</sup> Zato je evropski odbor izrazil dvome, da bi povečanje pristojnosti PCA samo po sebi povrnilo zaupanje javnosti v učinkovitost pritožbenih in disciplinskih postopkov kot pravnih sredstev v primeru policijskih kršitev in v skladu s tem stališčem je bilo kasneje oblikovano novo pritožbeno telo.

Vprašanje učinkovitosti je vselej povezano s **cilji pritožbenega postopka** in se tako meri z uspešnostjo pritožbenega mehanizma pri doseganju teh ciljev. Zato je bistveno, da se doseže konsenz o ciljih, ki jih želimo s pritožbenim postopkom doseči, in se ti cilji v predpise, ki urejajo pritožbeni postopek, tudi zapišejo.<sup>268</sup> Predpisi, ki urejajo pritožbeni postopek v Sloveniji, takšne določbe ne vsebujejo. Iz ureditve pritožbenega postopka pa je mogoče razbrati, da je njegov namen predvsem preiskava pritožbe in ugotovitev njene utemeljenosti, zato se bo učinkovitost pritožbenega postopka verjetno merila predvsem po stopnji utemeljenih pritožb. Merjenje učinkovitosti pritožbenega mehanizma zgolj na podlagi stopnje utemeljenih pritožb je lahko zavajajoče. Nizka stopnja utemeljenih pritožb lahko namreč na eni strani

<sup>266</sup> Evropski odbor za preprečevanje mučenja (CPT), *Poročilo Vladi Združenega kraljestva glede obiska, ki ga je CPT v Združenem kraljestvu izvedel med 8. in 17. septembrom 1997* (CPT/Inf (2000) 1) točka 48.

<sup>267</sup> Evropski odbor za preprečevanje mučenja (CPT), *poročilo Vladi Združenega kraljestva glede obiska, ki ga je CPT v Združenem kraljestvu izvedel med 8. in 17. septembrom 1997* (CPT/Inf (2000) 1) točka 50.

<sup>268</sup> Glej npr. Philip C. Stenning, s. 148. Avtor navaja, da mora zakonodajca, ki ureja pritožbe, vsebovati določbo o načelih in ciljih pritožbenega procesa.

dejansko pomeni, da pritožbe, ki jih vlagajo posamezniki na delo policije, niso utemeljene in da je tako kritika policijskega dela po večini neupravičena, po drugi strani pa lahko pomeni neučinkovito ali celo pristransko obravnavanje in odločanje o pritožbah. Treba je omeniti tudi dejstvo, na katerega opozarjajo številni strokovnjaki, da se stopnja utemeljenih pritožb ob uveljavitvi državljanskega nadzora pogosto ne poveča izrazito, kot bi morebiti pričakovali.<sup>269</sup> To je lahko posledica nezadostnih zmogljivosti novega pritožbenega telesa, ki mu ne omogočajo učinkovitega izvajanja in nadzorovanja preiskav. Ob tem moramo pri uporabi stopnje utemeljenih pritožb upoštevati še morebitne pritožbe, rešene v neformalnem postopku, ki se pogosto ne upoštevajo kot utemeljene.

Trendi in spoznanja glede reševanja pritožb v različnih državah kažejo, da sta preiskava pritožbe in ugotovitev njene utemeljenosti zgolj eden izmed ciljev pritožbenega mehanizma, ki je pomemben predvsem v primerih pritožb, iz katerih izhajajo resnejše policijske kršitve (npr. sum kršitev človekovih pravic, diskriminacija, korupcija). Za ostale primere so alternativne oblike reševanja pritožb, kot npr. mediacija, pogosto bolj učinkovite. Poleg tega se učinki pritožbenega sistema ne končajo nujno pri rešitvi konkretne pritožbe, ampak lahko imajo pomemben vpliv na policijsko delo in odnose med policijo in javnostjo.<sup>270</sup> Če naj bi bil namen pritožbenih postopkov tudi korekcija ali izboljšanje odnosov med državljani in policijo, potem je zadovoljstvo pritožnikov in policistov s pritožbenim postopkom pomemben pogoj za doseganje tega namena. Ravno pri ugotavljanju zadovoljstva strank s pritožbenim postopkom pa se lahko pokaže, da je za njihovo zadovoljstvo bistveno pomembnejši način, kako so v postopku obravnavani, in manj sam rezultat postopka.<sup>271</sup>

Z namenom ugotavljanja zadovoljstva strank s pritožbenim postopkom strokovnjaki predlagajo redno zbiranje stališč pritožnikov in policistov o postopku. V ta namen predlaga Samuel Walker v svojem modelu pritožbenega postopka anonimni anketni obrazec, v katerega lahko pritožniki in policisti, ki so sodelovali v postopku, zabeležijo svoje komentarje in stališča o tem,

<sup>269</sup> Samuel Walker, s. 123.

<sup>270</sup> Glede vpliva, ki ga ima na učenje policistov reševanje konkretnih pritožb, glej kriterij učenja pri splošnih ugotovitvah. V zvezi s sistemskimi pristopi – glej točko 3.9.

<sup>271</sup> David Brereton, s. 115 in 116. Avtor ugotavlja, da je zadovoljstvo pritožnikov manj odvisno od tega, kdo rešuje pritožbe, ampak bolj od načina, kako se jih rešuje. Podobno tudi Samuel Walker (s. 160 in 162) ugotavlja, da veliko pritožnikov želi zgolj srečanje s policistom (*face-to-face meeting*), zoper katerega so se pritožili, ali samo možnost, da izrazijo svoje stališče.

kako so bili v njem obravnavani.<sup>272</sup> Podobno kot rezultati takšnih anket lahko tudi raziskave med policisti o odnosu do pritožbenega postopka in njegovemu vplivu na njihovo delo služijo kot pomembno orodje za izboljšanje pritožbenega sistema.

Učinkovitost pritožbenega mehanizma je odvisna od številnih dejavnikov, ki jih ni mogoče vseh vnaprej predvideti, poleg tega so marsikateri pogoje ni tudi s kulturnim in pravnim okoljem ter odnosi v policiji. Na novo ustanovljeno pritožbeno telo bo šele skozi svoje delovanje spoznavalo nekatere ovire za učinkovito delo in pomembno je predvsem, da jih prepozna in se na njih konstruktivno odzove. Evaluacija in monitoring nekaterih kritičnih in najbolj pomembnih elementov v postopku, ki jih obravnavamo tudi v tem poročilu, sta za njihovo izboljševanje in večjo učinkovitosti ključna. Tudi slovenski pritožbeni sistem bi bilo treba po določenem obdobju njegovega delovanja evaluirati in na tej podlagi ugotoviti pomanjkljivosti in določiti ukrepe za njihovo odpravo.

### 3.4. Transparentnost in odgovornost pritožbenega mehanizma

Pritožbeni mehanizem si lahko zagotovi verodostojnost, legitimnost in javno podporo samo s transparentnim in odgovornim delovanjem do pritožnikov, policistov v postopku, policije in širše javnosti.<sup>273</sup>

Transparentnost in odgovornost je mogoče doseči:

- z javnimi obravnavami,
- s sprotnim in pravočasnim obveščanjem strank o poteku pritožbenega postopka,
- z obrazloženimi odločitvami, sprejetimi v pritožbenem postopku,
- z zbiranjem in analizo podatkov o pritožbah in delovanju pritožbenega telesa,
- s sprotnim obveščanjem javnosti o delovanju pritožbenega mehanizma in izdajanjem izčrpnih periodičnih poročil ter
- z jasno in transparentno urejenimi pristojnostmi in dolžnostmi pritožbenega telesa in drugih organov, ki sodelujejo v procesu reševanja pritožb.

<sup>272</sup> David Brereton, s. 114; Samuel Walker, s. 159-162. Slednji daje v svoji knjigi za primer vzorec anketnega lista (*Customer Feedback Survey*), ki ga uporablja pritožbeno telo v Minneapolisu v ZDA (*Civilian Police Review Authority*) (op. cit., s. 161).

<sup>273</sup> Philip C. Stenning, s. 153.



Odprtost pritožbenega sistema ob varovanju osebnih in drugih posebej varovanih podatkov predvideva tudi **dostop pritožnikov do informacij in dokaznega gradiva** v pritožbenem postopku. Pritožnik in policist morata biti obveščena o začetku pritožbenega postopka in o vseh pomembnih fazah, kakor tudi o odločitvi pritožbenega organa, ki mora biti obrazložena. V Sloveniji se je v prejšnjem pritožbenem postopku dogajalo, da pritožniki niso bili obveščeni o razlogih za dolgo trajanje postopka in da odločitve o pritožbi niso bile obrazložene in so navajale zgolj ugotovitev, da je policija ravnala pravilno. Slednje je še toliko bolj problematično, ker se zoper njih ni bilo mogoče pritožiti (kot se ni mogoče še danes) in tako niso bile podvržene ponovni presoji ali nadzoru. V okviru nove ureditve bi bilo treba redno preverjati ustreznost informiranja pritožnikov o morebitnem časovnem podaljšanju postopka (o tem je minister izdal tudi usmeritev, glej prejšnje poglavje) in ustreznost obrazložitve odgovorov na pritožbe.

**Angleška neodvisna komisija za reševanje pritožb** naj bi z novo zakonodajo izboljšala komunikacijo s pritožnikom, predvsem pa naj bi se povečal obseg informacij, ki jih bo ta prejemal.<sup>274</sup> V skladu z zakonom o reformi policije (*Police Reform Act*) so tako organi, ki obravnavajo pritožbo zoper policijo, dolžni obveščati pritožnika in nekatere druge, z zakonom določene osebe, o poteku pritožbenega postopka. Pravica pritožnika do informacij je v primerih, ko preiskavo opravlja policija samostojno ali pod nadzorom neodvisne komisije, dodatno zavarovana z možnostjo pritožnika, da se, če meni, da ne prejema zadostnih informacij, pritoži na komisijo.

Izkušnje nekaterih držav, kjer so pritožbena telesa delovala neučinkovito, pristransko do policije ali pa so bila celo očitno 'nenaklonjena' določenim družbenim skupinam, so opozorile na pomembnost **zagotavljanja odgovornosti pritožbenega telesa za svoje delovanje**. Pri tem je treba poudariti, da kljub nespornemu dejstvu, da morajo pritožbeni mehanizmi tudi sami odgovarjati za svoje učinkovito in zakonito delo, to ne sme ogrozati njihove neodvisnosti. Zato pritožbeno telo ne more biti odgovorno za svoje delovanje policiji ali ministrstvu, ki je odgovorno za policijo, lahko pa nadzor nad delom pritožbenega telesa z namenom zagotavljanja učinkovitega in zakonitega delovanja izvaja parlament, določen parlamentarni odbor (tako je npr. pri *Criminal Justice Commission* v Queenslandu v Avstraliji) ali neodvisna institucija. Pri zagotavljanju odgovornosti pritožbenega telesa je pomembno tudi

<sup>274</sup> Združeno kraljestvo, *Home Office, Complaints Against Police: Framework for a New System*, december 2000, s. 4.



vprašanje njegovih pristojnosti. Z namenom odgovornega delovanja morajo biti pristojnosti pritožbenega telesa in drugih organov, ki imajo določene naloge v zvezi s pritožbami, jasno določene in njihovo izvajanje transparentno.

V Sloveniji izvaja sektor za pritožbe izključno naloge, ki so določene v pravilniku in se nanašajo na obravnave konkretnih pritožb. Sistemske nadzore glede nepravilnosti v reševanju pritožb ali vzorcev kršitev, ki izhajajo iz pritožb, pa bi lahko v okviru svoje nadzorstvene naloge opravljal sektor za nadzor v direktoratu za policijo in druge varnostne naloge, ki bi lahko izvajal tudi nadzor nad kazenskimi in disciplinskimi postopki zoper policiste in sodeloval pri preiskovanju resnih kršitev.<sup>275</sup> Iz pogovorov z vodjema sektorja za nadzor in sektorja za pritožbe izhaja, da tovrstno sodelovanje, ki bi omogočilo sistemske nadzore in proaktivno delovanje, zaenkrat ni določeno ali predvideno, ni pa tudi izključeno.<sup>276</sup> Takšno neurejeno stanje vsekakor ni v prid transparentnosti delovanja pritožbenega mehanizma. Ukrepanje in delovanje na podlagi pritožb bi moralo biti urejeno vsaj s podzakonskim aktom, tako da bi bile jasne pristojnosti posameznih služb in da bi javnost vedela, kaj lahko od njih pričakuje oziroma zahteva, učinkovitost izvajanja teh pristojnosti pa bi morala biti razvidna tudi iz javnih poročil. Slednja za delovanje direktorata za policijo in druge varnostne naloge niso značilna. Direktorat namreč razen resnično skromnih povzetkov, ki so dostopni na spletni strani, in splošne polletne novinarske konference direktorata<sup>277</sup> javnosti ne poroča o ugotovitvah iz konkretnih nadzorov, ki jih izvaja nad policijo. Prav tako ne objavlja poročil o izvedenih nadzorih.

**Javna poročila** so eden izmed ključnih mehanizmov, ki zagotavljajo transparentnost pritožbenega telesa in javni nadzor nad njegovim delovanjem. Po mnenju Samuela Walkerja morajo poročila pritožbenega telesa zajeti vse informacije o vrsti prejetih pritožb, geografskem okolju, iz katerega izhajajo, demografske podatke o pritožnikih, podatke o odločitvah, sprejetih v zvezi s pritožbami (ne/utemeljene, zavržene, postopek ustavljen..., op. a.) in disciplinskih ukrepov, izvedenih na podlagi pritožbe.<sup>278</sup> Javno delovanje pritožbenega telesa in ustrezno obveščanje javnosti omogoča državljanom tako vpogled v delo pritožbenega telesa kot tudi v probleme v policiji, ki jih pritožbeno telo obravnava. Hkrati predstavlja obveščanje javnosti tudi pomembno orodje pritož-

<sup>275</sup> Ugotovitve nadzorov bi se lahko uporabile kot podlaga za usmeritve policije, za katere je sicer pristojen tudi sektor za usmerjanje policije.

<sup>276</sup> Pogovor z Bečirjem Kečanovičem, vodjem sektorja za nadzor policije (Ljubljana, 30. april 2004) in Dragom Marinkovičem, vodjem sektorja za pritožbe (Ljubljana, 26. april 2004).

<sup>277</sup> Pogovor z direktorjem Direktorata za policijo in druge varnostne naloge Miroslavom Žabernom, Ljubljana, 27. julij 2004.

<sup>278</sup> Samuel Walker, s. 192.

benega telesa za izvajanje pritiska na državne organe, da kršitve oziroma probleme, na katere opozarja, odpravijo. Zato je pomembno, da ima pritožbeno telo možnost obveščanja javnosti o pomembnih ugotovitvah brez predhodne odobritve s strani policije ali pristojnega ministrstva.

Pritožbeno telo kot oblika državljanskega nadzora lahko predstavlja tudi mehanizem za **zagotavljanje transparentnosti v odgovornosti policije za kršitve**. Zato, pa tudi z vidika ugotavljanja učinkovitosti samega pritožbenega mehanizma, morajo poročila o pritožbah vsebovati podatke o ukrepih, ki so bili sprejeti na podlagi ali v zvezi z utemeljenimi pritožbami (kazenski, disciplinski postopki, usposabljanja itd.). Dolžnost pritožbenega organa, da zagotavlja transparentnost na tem področju, in njegova ustrezna pooblastila, da zahteva relevantne podatke in statistike od pravosodnih organov in policije, morajo biti izrecno določeni v zakonodaji, ki ureja delovanje pritožbenega mehanizma. Pri tem je treba poudariti, da zgolj informacija o tem, da je bil na primer uveden disciplinski postopek, ne pove dosti o odgovornosti policista za kršitev, še zlasti v državah, kjer disciplinski ukrepi zoper policiste niso ustrezni ali postopki pogosto celo zastarajo. Zato je pomembno, da se zagotavlja transparentnost ne samo glede uvedenih kazenskih in disciplinskih postopkov, ampak tudi glede njihovih rezultatov.

V Sloveniji statistični podatki o rezultatih kazenskih postopkov zoper policiste, ki naj bi pri svojem delu kršili človekove pravice in svoboščine, sploh niso dostopni in kljub številnim pozivom mednarodnih organizacij na tem področju po naših informacijah ni bil storjen še noben korak k večji transparentnosti.<sup>279</sup> Statistika o pritožbah, ki je objavljena v poročilih policije, sicer vsebuje podatke o disciplinskih ukrepih zoper policiste, vendar pa tudi ti niso popolni, saj niso navedeni po pritožbenih razlogih in tako npr. iz njih ni mogoče razbrati, kakšni so bili disciplinski ukrepi zaradi zlorabe pooblastil za uporabo prisilnih sredstev. Prav tako ni razvidno število zastaranih postopkov.

**Avstrijski 'varnostno-policijski' zakon** (*Sicherheitspolizeigesetz*)<sup>280</sup> določa, da mora zvezna vlada parlamentu predložiti letno varnostno poročilo, ki mora vključevati tudi statistike o pritožbah proti organom javne varnosti, ki jih urejata 88. in 89. člen omenjenega zakona<sup>281</sup> ter disciplinska in kazensko-pravna zakonodaja v Avstriji.

<sup>279</sup> Glej prvi del poročila, točko 3.1.5.2. (transparentnost).

<sup>280</sup> *Sicherheitspolizeigesetz - SPG*, Federal Gazette No. 566/1991 (veljati je začel 1. maja 1993), člen 93/1,2.

<sup>281</sup> 88. člen SPG (*Sicherheitspolizeigesetz*) določa, da ima vsakdo, ki so mu bile kršene pravice s strani policije, pravico, da vloži pritožbo neposredno na Neodvisni upravni senat (*Unabhän-*

Iz poročila Evropske komisije za leto 2001 in odgovora poljske vlade na poročilo Evropskega odbora za preprečevanje mučenja – CPT (maj 2002) je mogoče sklepati, da so na **Poljskem**, ki je bila sicer znana tudi po izredno ostrim disciplinski politiki, podatki o kazenskih postopkih in obsodbah policistov javno dostopni.<sup>282</sup>

### 3.5. Dostopnost mehanizma za reševanje pritožb

Pritožbeni postopek je namenjen javnosti, zato ji mora biti dostopen v najširšem možnem smislu. Odprtost mehanizma pomeni, da so pritožbe dobrodošle in da se državljani tega zavedajo, hkrati pa se nanaša tudi na nadaljnji postopek s pritožbo in delovanje pritožbenega mehanizma, ki mora biti dostopen tudi ljudem z nižjo izobrazbo, zaupen in preprost ter ne sme posameznika izpostavljati nevarnostim proti-obtožb.

Na podlagi stališč stroke lahko o pritožbenih postopkih z vidika njihove dostopnosti povzamemo sledeče ugotovitve:

- **vložitev pritožbe:** Philip Stenning<sup>283</sup> izpostavlja vprašanje zahtevnosti postopka za vložitev pritožbe za potencialnega pritožnika. Pri tem poudarja, da je z vidika dostopnosti sistema pomembno, da lahko pritožnik vloži pritožbo pri civilnem osebju (ne-policistih), da mesta za vložitev pritožbe niso preveč oddaljena in da jo lahko vloži v lastnem jeziku.<sup>284</sup> Samuel Walker navaja, da bi moralo pritožbeno telo sprejemati vse pritožbe tudi od prič, tretjih oseb<sup>285</sup> ali anonimne pritožbe in da bi moralo

---

*gige Verwaltungssenate*), ki odloča o takšnih pritožbah na podlagi splošnega upravnega postopka. Posameznik pa ima v skladu s Smernicami za posredovanje organov javne varnosti (*Richtlinienverordnung - RLV*, Federal Gazette No. 266/1993) možnost, da vloži pritožbo tudi pri nadrejenemu organu, kadar meni, da je policist omenjene smernice kršil (*Aufsichtsbeschwerde*). Če pritožnik ni zadovoljen s posredovanjem nadrejenega, lahko zahteva še obravnavo pred neodvisnim upravnim senatom (člena 89/3 in 89/4 SPG), ki v tem primeru odloča enako kot v prvem primeru po splošnem upravnem postopku (člen 88 SPG).

<sup>282</sup> Citirano v Niels Uildriks in Piet Van Reenen, s. 173 in 174. Uildriks in Reenen navajata v *Policing Post-Communist Societies*, da naj bi bilo v letu 1992 in 1996 med 4,6 in 4,9 odstotka vseh policistov obravnavanih v disciplinskih postopkih (op. cit., s. 173).

<sup>283</sup> Profesor Philip C. Stenning je revidiral pritožbeni postopek v Angleški Kolumbiji v Kanadi (British Columbia), katerega okvir je kasneje uporabila tudi t.i. Pattenova komisija (Neodvisna komisija za policijo za Severno Irsko - *Independent Commission on Policing for Northern Ireland*) pri predlaganju reforme pritožbenega postopka na Severnem Irskem.

<sup>284</sup> Philip C. Stenning, s. 149 in 150.

<sup>285</sup> Philip C. Stenning navaja, da je z vidika dostopnosti pomembno, da lahko kot pritožniki nastopajo tudi tretje osebe in npr. nevladne organizacije namesto »žrtve«, ker te bodisi nimajo sredstev ali poguma, da bi vložile pritožbo (op.cit. 150 in 151).

biti zagotovljeno, da se lahko pritožba vloži tudi na drugih primernih lokacijah, ne samo na policiji (npr. pri upravnih službah, na občini).<sup>286</sup>

- **Sprejem pritožb in drugih poizvedb:** Colleen Lewis meni, da bi moralo biti pritožbeno telo osrednja točka za sprejemanje pritožb in njihovo razvrščanje.<sup>287</sup> Poleg tega bi morale sprejemati tudi vprašanja in poizvedbe državljanov, ki nujno ne pomenijo pritožbe, in jih evidentirati.<sup>288</sup>
- **Nevarnost proti-obtožb in drugih pritiskov na pritožnika:** za dostopnost sistema je ključno, da pritožniki ne doživljajo pritiskov ob vložitvi pritožbe ali v nadaljevanju postopka. Pritožbeni postopek mora zato vsebovati varovalne mehanizme, ki ščitijo pritožnika pred proti-obtožbami, še posebej v času, ko je pritožnik v pridržanju.<sup>289</sup>

### 3.5.1. Vložitev pritožbe

Z vidika dostopnosti pritožbenega postopka je torej pomembna sama informiranost o tem, kam in kako vložiti pritožbo (glej prejšnje poglavje), pomembno pa je tudi, komu in kako sistem sploh omogoča vložitev pritožbe. V številnih tujih ureditvah vložitev pritožbe (**legitimacija za vložitev pritožbe**) ni omejena samo na osebo, ki naj bi ji policija kršila pravice, kot je to primer v Sloveniji, kjer že iz definicije pritožbe izhaja, da se nanaša samo na domnevne kršitve pravic pritožnika.

Colleen Lewis poudarja tudi pravico policistov, da vložijo pritožbo zoper druge policiste (in tako prestopijo t.i. kodeks molčečnosti). Za primer daje **Criminal Justice Commission** (CJC) (Queensland, Avstralija), kamor lahko pritožbo vložijo tudi policisti zaradi nezakonitega ravnanja drugih policistov in po njeni ustanovitvi naj bi se število tovrstnih pritožb izrazito povečalo.<sup>290</sup> CJC tudi sicer sprejema vse pritožbe, tudi anonimne.

V **Angliji** lahko poleg osebe, na katero je bilo usmerjeno zatrjevano ravnanje policista, pritožbo vloži tudi oseba, ki je bila posredno prizadeta, oseba, ki je bila dogodku priča, in oseba, ki deluje v imenu ene izmed teh treh oseb. Tudi

*Nadaljevanje na naslednji strani ...*

<sup>286</sup> Samuel Walker, s. 190. Podobno ugotavljajo tudi številni drugi avtorji.

<sup>287</sup> Colleen Lewis, *Complaints Against Police...*s. 76.

<sup>288</sup> Samuel Walker, s. 190; podobno tudi Philip C. Stenning, s. 150.

<sup>289</sup> Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE), *Preventing Torture: A Handbook for OSCE Field Staff*, 1999, točka 4.5 - *Complaints mechanisms*. Glej tudi Douglas W. Perez, s. 261.

<sup>290</sup> Colleen Lewis, *Complaints Against Police...*s. 74.

*Nadaljevanje s prejšnje strani*

na **Irskem** lahko po veljavnem sistemu (*Garda Síochána (Complaints) Act 1986*), kakor tudi po predlagani novi ureditvi (*Garda Síochána Bill 2004*) pritožbo vložijo tudi priče dogodka.

Omejitev legitimacije za vložitev pritožbe samo na neposredno prizadetega v Sloveniji izhaja iz tudi sicer ozkega namena postopka, ki je izključno rešitev spora med pritožnikom in policijo in ne odkrivanje in preiskovanje policijskih kršitev, ki presega ta odnos. Na to kaže tudi dejstvo, da sektor za pritožbe nima možnosti obravnavati zadeve po uradni dolžnosti (na lastno pobudo) in da tudi ne obravnava anonimnih pritožb. Stroka opozarja, da bi morale imeti pritožbeno telo možnost, da obravnava vsako pritožbo, ne glede na to, kdo jo vloži, in celo, kadar je anonimna. Čeprav je anonimne pritožbe težje preiskovati in so lahko včasih vložene z namenom šikaniranja, pa po drugi strani nekateri zaradi strahu pred policijo ne upajo vložiti pritožbe, s katero bi izpostavili svoje ime.<sup>291</sup>

**Predmet pritožb** zoper policijo v tujih ureditvah pogosto presega vprašanje kršitev pravic pritožnika in se lahko nanaša tudi na (neustrezno) ravnanje policista, ki ne predstavlja kršitve pritožnikovih pravic. Kljub temu Philip Stenning opozarja, da ostajajo številne pritožbe, ki presegajo vprašanje konkretnega ravnanja policije in se npr. nanašajo na policijsko politiko (*policy*) in delo na splošno (*service*) neobravnavane. Razloge za to lahko po njegovem mnenju iščemo v spretni politični odločitvi, da se tovrstnih pritožb ne obravnava pred neodvisnim telesom, ampak se jih 'rešuje' v okviru mehanizmov vodenja policije.<sup>292</sup> To dejansko pomeni njihovo izvzetje iz zunanjega nadzora in prepustitev diskreciji policijskega vodstva.

Na **Severnem Irskem** mora pritožba zoper policijo zatrjevati, da je policist storil kaznivo dejanje ali pa prekršil pravila policijskega ravnanja (*Code of Conduct*). Pritožbe se ločijo glede na 'resnost' zatrjevanih kršitev. Za 'resno' pritožbo gre, če je zatrjevano ravnanje privedlo do smrti ali resne poškodbe neke osebe, ali pa v drugih predpisanih primerih. Ostale pritožbe so 'navadne' in so

*Nadaljevanje na naslednji strani ...*

<sup>291</sup> Potrebo po preiskovanju anonimnih pritožb navajajo npr. Colleen Lewis, *Complaints Against Police...*s. 78; Samuel Walker, s. 190; Douglas W. Perez, s. 261.

<sup>292</sup> Philip C. Stenning, s. 150.

<sup>293</sup> *The report of the Independent commission on policing for Northern Ireland: 'Patten Report'*, september 1999, s. 38.

*Nadaljevanje s prejšnje strani*

lahko tako predmet neformalnega reševanja, prav tako pa jih lahko preiskuje policija, kar za 'resne' ne velja. Z zakonom o policiji iz leta 2003 – *Police (Northern Ireland) Act 2003* - je ombudsman dobil še pristojnost za izvedbo preiskave o obstoječi policijski politiki in praksi, ki jo je v svojem poročilu predlagala že Pattenova komisija.<sup>293</sup> Takšno preiskavo lahko ombudsman izvede, če pri opravljanju svojih nalog naleti na nepravilnosti in če meni, da bi bilo to v javnem interesu, pri čemer pa mora o svojem namenu nemudoma obvestiti policijskega načelnika, civilni policijski odbor (*Northern Ireland Policing Board*)<sup>294</sup> in notranjega ministra (*Secretary of State*). Sporočiti jim mora tudi razloge za svojo odločitev in jim po končani preiskavi posredovati poročilo.

Na Irskem po zakonu *Garda Síochána (Complaints) Act 1986* Odbor za pritožbe zoper policijo obravnava samo pritožbe, ki zatrjujejo ravnanje policista, ki predstavlja kaznivo dejanje (*offence*) ali ravnanje, ki je določeno kot nevljudnost, opustitev dolžnega ravnanja, zloraba položaja, korupcija ali neprijetno ravnanje ipd.

**Criminal Justice Commission v Avstraliji (Queensland)** oziroma njen poseben oddelek obravnava pritožbe in primere, iz katerih izhaja protipravno ravnanje (*official misconduct*) policije ali drugih javnih uslužbencev, tudi kadar ni bila vložena pritožba.

**Rok za vložitev pritožbe** je bil v vseh obravnavanih zahodnih pritožbenih sistemih pol leta ali več, medtem ko je v Sloveniji zgolj 30 dni.<sup>295</sup> Glede na to, da - kot smo ugotovili v naši raziskavi - večina policistov niti ne pozna roka za vložitev pritožbe, je vprašanje, kako lahko pričakujemo, da ta rok poznajo državljani. 30 dni, zlasti v 'resnejših' primerih, vsekakor ni razumen rok, ki bi kazal na odprtost sistema.

Pritožbeni mehanizem bo deloval bolj odprto, pa tudi neodvisno, če bo pritožbe mogoče vložiti tudi drugje, ne samo na policijskih postajah (**vložišče**).

<sup>294</sup> Severno-irski civilni policijski odbor (*Northern Ireland Policing Board*) predstavlja kolektivni organ, katerega glavne naloge so: postavljanje srednjeročnih ciljev policiji, monitoring policije pri opravljanju nalog, naloženih z zakonodajo, in zagotavljanje njene odgovornosti do javnosti ter nadzor nad učinkovito porabo sredstev, namenjenih za delovanje policije. Ustanovljen je bil na podlagi priporočil, vsebovanih v Pattenovem poročilu, in uzakonjen leta 2000 z zakonom *Police (NI) Act 2000*, s čimer je prenehalo delovanje institucije, ki je prej opravljala podobne naloge – *Police Authority for Northern Ireland*. Civilni policijski odbor (*Policing Board*) predstavlja vmesni člen med izvršno oblastjo, ki jo predstavlja notranji minister (*Secretary of State*), in policijo (t.i. tripartitno razmerje/vodenje).

<sup>295</sup> Tudi na Poljskem je rok zelo kratek: 14 dni oziroma 1 mesec (Niels Uildriks in Piet Van Reenen, s. 172).

V Sloveniji je razen na policijo pritožbo možno vložiti tudi na ministrstvo za notranje zadeve, česar pa v naši raziskavi ni povedalo ali niti ni vedelo več kot 90 odstotkov vprašanih policistov. Edini kraj v Sloveniji, kjer lahko podaš pritožbo civilnemu osebju zunaj policije, je sektor za pritožbe v Ljubljani, kjer naj bi do julija 2004<sup>296</sup> pritožbo vložil osebno le en pritožnik. Tudi sicer je delež pritožnikov, ki se pritožujejo neposredno na ministrstvo (oziroma na sektor za pritožbe), bistveno manjši od deleža tistih, ki vložijo pritožbo na policijo (ob prvem trimesečju delovanja postopka je bilo samo 47 od 225 pritožb vloženi neposredno na ministrstvo).<sup>297</sup> Pisarna ali oddelki pritožbenega telesa v več krajih po Sloveniji bi omogočili pritožnikom, da pritožbo vložijo osebno pri pritožbenem telesu in ne na policiji. Poleg tega bi k večji uporabi možnosti vložitve pritožbe na ministrstvo pripomogla tudi večja osveščenost ljudi, ki pa jo bo ob tako slabi poučenosti samih policistov (ali pa nepripravljenosti, da to informacijo posredujejo) težko doseči.

Zaradi nadzora in evaluacije dostopnosti pritožbenega mehanizma je pomembno, da se tako podatki o načinu in kraju vložitve pritožb (osebno, po pošti, po elektronski pošti...) kot tudi podatki o zavrženih pritožbah, ki naj bi jih vložile neupravičene osebe ali pri katerih je bil prekoračen rok, zbirajo in objavljajo.

### 3.5.2. Nevarnost proti-obtožbe

Nevarnost proti-obtožbe ali ustrahovanja s strani policije sta pomembni oviri, s katerima se srečujejo nekateri pritožniki. Pritožbeni postopek mora vsebovati varovalke, s katerimi posameznika zaščiti pred tovrstnimi pritiski. To zahteva je mogoče razbrati tudi iz 13. člena konvencije ZN proti mučenju, ki pravi, da je treba zagotoviti »varstvo pritožnika in prič pred grdim ravnanjem ali zastraševanjem kot posledici pritožbe ali kakršnekoli izjave v tej zvezi.«

Pritožnik, ki je imel neprijetno izkušnjo s policijo, se z vložitvijo pritožbe ne bo želel še enkrat izpostaviti, kar še posebej velja za osebe, ki so v pridržanju. Glede pridržanih oseb organizacija OVSE v svojem priročniku posebej poudarja, da bi morale biti pritožbe posredovane pritožbenemu telesu v zalepljenih (zapečatenih) ovojnica, tako da jih policijsko osebje (ali pazniki) ne bi mogli prebrati,<sup>298</sup> pridržani pa bi morali imeti tudi neovirano možnost poklicati na pritožbeni organ in tako podati pritožbo.

<sup>296</sup> Pogovor z vodjem sektorja za pritožbe Dragom Marinkovičem, Ljubljana, 16. julij 2004.

<sup>297</sup> Ministrstvo za notranje zadeve, Gradivo za javnost, 21.05. 2004.

<sup>298</sup> Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE), *Preventing Torture. A Handbook for OSCE Field Staff*, 1999, točka 4.5 - *Complaints mechanisms*.



Problem izvajanja pritiska na pritožnike, da umaknejo pritožbo, je izpostavil **Odbor za pritožbe zoper policijo na Irskem** (*The Garda Síochána Complaints Board*). Opozoril je na primere, kjer je *Garda Síochána* (irska policija) ponudila pritožniku, da umakne postopke zoper njega v zameno, da on umakne svojo pritožbo.<sup>299</sup>

Na problem velikega števila proti-obtožb policije je **Nemčijo** opozorila AI v podrobnem poročilu o grdem ravnanju policije v Nemčiji<sup>300</sup> in v svojem zadnjem poročilu tudi Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI).<sup>301</sup>

Tudi v Sloveniji so znani primeri sporne prakse, ko policija zoper posameznika, ki je podal pritožbo, v kateri trdi, da je policija storila kaznivo dejanje zoper njega, vložijo ovadbo zaradi kaznivega dejanja krive ovadbe. Takšno ravnanje policije lahko resno škodi pravici posameznika do učinkovitega pravnega sredstva v primeru kršitev človekovih pravic. Pritožbe zoper policijo, iz katerih izhaja sum storitve kaznivega dejanja policista, pomenijo podlago za ukrepanje policije po uradni dolžnosti, ki mora v primeru, da so podani zadostni razlogi za sum, vložiti kazensko ovadbo. Pozivanje pritožnika, da vložijo ovadbo ali obravnavanje (pisne) pritožbe kot ovadbe z namenom, da se zoper pritožnika vložijo ovadba zaradi krive ovadbe, je v pravni državi povsem nesprejemljivo ravnanje, poleg tega pa odraz nizke pravne kulture v policiji in nezainteresiranosti za resen pristop k obravnavanju grdega ravnanja in drugih resnih kršitev policije.<sup>302</sup> Ministrstvo oziroma pritožbeno telo bi moralo zato izvajati strog nadzor nad morebitno prakso ustrahovanja pritožnikov z vložitvijo ovadbe ali sprožitve kakšnega drugega postopka zoper posameznika, da bi ta umaknil pritožbo ali ovadbo zoper policijo.

<sup>299</sup> »Board worried as complaints against garda are dropped«, *The Irish Times*, 22. junij 2001.

<sup>300</sup> Amnesty International, *The Wrong Side of the Law? Allegations of Police Ill-treatment and Excessive Use of Force in Germany* (AI Indeks: EUR 23/003/2003).

<sup>301</sup> Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI),  *tretje poročilo o Nemčiji* (5. december 2003, CRI (2004) 23), par. 80, 81 in 85.

<sup>302</sup> 2. odstavek 147. člena zakona o kazenskem postopku (ZKP, Uradni list RS, št. 116/03 - uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju ZKP) določa, da, »če je ovadba ustna, je treba ovaditelja opozoriti na posledice krive ovadbe«, pri čemer pa ne določa, da je takšno opozorilo potrebno tudi v primeru pisne podaje ovadbe. Glede na to, da zakon ne določa nikakršne obličnosti za vložitev ovadbe, lahko policija pritožbo, iz katere izhaja sum storitve kaznivega dejanja, smatra kot ovadbo (kar je bilo mogoče razbrati tudi iz nekaterih odgovorov na pritožbe v primerih, ki jih je obravnavala AI) in na tej podlagi vložijo ovadbo zaradi krive ovadbe.



### 3.6. Preiskave pritožb in druge preiskave, ki jih izvaja pritožbeno telo

Pritožbeno telo lahko ima pomembno vlogo v preiskovanju policijskih kršitev in izkušnje v številnih državah so pokazale, da je prav dejstvo, da pritožbena telesa niso bila sposobna izvajati učinkovitih preiskav, velikokrat okrnilo zaupanje javnosti v pritožbeni sistem in policijo. Na Irskem je ta problem izpostavil Irski svet za državljanske svoboščine. V svojem poročilu o reformi policije (*Police Reform*) je zapisal, da je največja ovira za razvoj odnosa, ki bi temeljil na zaupanju in spoštovanju med javnostjo in policijo, zavedanje, da je nekaj policistov kršilo človekove pravice, a niso za kršitve nikoli odgovarjali.<sup>303</sup>

V večini anglosaksonskih držav lahko po spremembah, ki so bile uvedene zaradi neučinkovitosti prejšnjih pritožbenih sistemov, ki so sloneli na preiskavah policije, pritožbena telesa sedaj samostojno preiskujejo pritožbe. Pritožbena telesa samostojno izvajajo preiskave običajno samo za pritožbe, ki navajajo najhujše kršitve, in primere, ki jim jih je policija dolžna posredovati (npr. uporaba strelnega orožja, prisilnih sredstev s hujšimi posledicami). Glede ostalih primerov, ki se ne pomirijo v neformalnem postopku, pa pritožbena telesa preiskavo prepustijo policiji, lahko pa jo nadzorujejo, vodijo ali sodelujejo v njej.

V nizozemski policijski regiji **Amsterdam-Amstelland** pritožbo obravnava upravitelj (*Police Force Administrator*) na podlagi poročila, ki ga pripravi pritožbeni posrednik (*Complaint Intermediary*)<sup>304</sup> ali samo za pripravo poročila imenovani policist (v primeru, ko do neformalnega reševanja ne pride). Policist, ki pripravlja poročilo, ne sme biti na kakršenkoli način povezan s policistom ali postopkom, ki je predmet pritožbe. Poročilo se najprej pošlje Policijski komisiji za pritožbe, ki mu doda priporočila za rešitev zadeve, v primeru, ko meni, da dejstva niso dovolj razjasnjena, pa lahko opravi lastno neodvisno preiskavo policijskega ravnanja.<sup>305</sup>

<sup>303</sup> Irish Council for Civil Liberties, *Police Reform*, marec 2003, s. 19.

<sup>304</sup> To je policist, zadolžen za izpeljavo postopka neformalnega reševanja pritožbe, ki v primeru, da neformalen postopek ni bil uspešen, pripravi poročilo za nadaljno obravnavo pritožbe pri upravitelju policije.

<sup>305</sup> Upravitelj policije pri odločitvi ni dolžan upoštevati priporočil komisije, mora pa vsak odstop od njih utemeljiti.

Oddelek **queenslandške *Criminal Justice Commission*** – CJC,<sup>306</sup> ki je zadolžen za obravnavanje pritožb zoper policijo, se lahko po predhodnem preverjanju pritožbe odloči za samostojno preiskavo, lahko pa preiskavo poveri policiji. Za lastno preiskavo ima na voljo dve pritožbeno-preiskovalni skupini in štiri multidisciplinarne ekipe (sestavljene iz pravnikov, finančnih in obveščevalnih analitikov ter »posojenih« policistov), ki obravnavajo bolj kompleksne zadeve. Primere, ki jih CJC poveri v preiskavo policiji, ima možnost ponovno preveriti (*review*), lahko pa v zvezi z njimi obdrži odgovornost za preiskavo in zaradi tega izvaja monitoring ali nadzor policijskih preiskovalnih dejanj.

V **Viktoriji (Avstralija)** ombudsman (oziroma njegov namestnik) v zvezi s pritožbami, ki jih prejme, odloči, ali naj jih obravnava policija ali pa jih bo obravnaval samostojno. Ombudsman izvaja monitoring in ponovni pregled vseh policijskih preiskav pritožb, prav tako pa v resnejših primerih izvaja ponovni pregled notranjih policijskih preiskav. Pri tem ima možnost od policije zahtevati opravo nadaljnjih preiskovalnih dejanj, lahko pa se tudi odloči za samostojno izpeljavo preiskave.

V Republiki Irski, kjer je po zakonu *Garda Síochána (Complaints) Act 1986* za obravnavanje pritožb nad policijo odgovoren **irski Odbor za pritožbe zoper policijo**, obstajata dva načina preiskave pritožbe (ta se izvede v primerih, ko postopek neformalnega reševanja ni uveden ali ni bil uspešen). Pri prvem načinu, kjer preiskavo izvaja policija (preiskovalec mora biti načelnik ali inšpektor), ta po zaključku poročilo o preiskavi pošlje izvršnemu direktorju (*chief executive*) odbora, ki mu doda še svoja priporočila za odločitev in vse skupaj posreduje odboru. Ne glede na to, da izvaja preiskavo policija, lahko odbor nad njo izvaja nadzor, daje navodila policistu, ki je zadolžen za preiskavo, v primeru, ko meni, da dejstva niso dovolj preiskana, pa lahko izvede lastno preiskavo pritožbe. Izvedba preiskave s strani izvršnega direktorja odbora predstavlja drugi način preiskovanja pritožb, ki pride v poštev izjemoma, kadar odbor meni, da to zahteva javni interes ali da policija preiskave ni primerno izvedla. Po tako izvedeni preiskavi poročilo in priporočila za rešitev pritožbe izvršni direktor posreduje odboru.

V skladu s predlagano novo ureditvijo pritožbenega sistema na Irskem (*Garda Síochána Bill 2004*) bo **Komisija policijskega ombudsmana** (*Garda Síochána Ombudsman Commission*, v nadaljevanju: komisija) na podlagi presoje pritožbe lahko odločila naj preiskavo pritožbenih navedb opravi policija ali pa bo preiskavo opravila samostojno, pri čemer bodo njeni preiskovalci imeli polna policijska pooblastila, vključno z možnostjo aretacije in hišne preiskave. Polici-

*Nadaljevanje na naslednji strani ...*

<sup>306</sup> Gre za »*Official Misconduct Division*«.

#### *Nadaljevanje s prejšnje strani*

jska preiskava ne bo mogla biti uvedena, če bo pritožba zatrjevala resnejše policijske kršitve, ki so pripeljale do smrti ali resnejše telesne poškodbe določene osebe. V razmerju do policijske preiskave bo lahko komisija izvajala določen vpliv, in sicer bo lahko pogojevala imenovanje preiskovalca s svojim soglasjem, prav tako pa se bo lahko odločila za izvajanje nadzora preiskave, kar vključuje zahtevanje informacij ali vmesnih internih poročil, prisotnost pri zaslišanjih ali dajanje navodil. V primerih, ko se komisija ne bo odločila za nadzor policijske preiskave, pa bo lahko pritožnik, ki ne bo zadovoljen z ugotovitvami policijske preiskave, vložil na komisijo zahtevo za preverjanje preiskave. Komisija bo lahko na podlagi preverjanja odločila, da policija ponovno izvede preiskavo ali pa jo bo izvedla sama. Komisija bo lahko v vsakem primeru tudi prekinila policijsko preiskavo in jo nadaljevala sama.<sup>307</sup>

Tudi **angleška Neodvisna komisija za pritožbe** zoper policijo ima možnost izvesti lastno preiskavo pritožb. Poleg tega lahko preiskavo prepustiti policiji, pri čemer jo ima možnost voditi ali nadzorovati. V primeru pritožb, za katere neodvisna komisija odloči, naj se izvede samostojna policijska preiskava, in v primeru pritožb, ki jih policija ne posreduje neodvisni komisiji (ker ne zatrjujejo resnejših policijskih kršitev), ima pritožnik pravico vložiti ugovor (*appeal*) na neodvisno komisijo. Ta na podlagi ugovora preveri policijsko preiskavo in lahko odredi ponovno preiskavo s strani policije ali pa preiskavo izvede sama. Neodvisne preiskave (*independent investigation*) opravljajo zaposleni (neodvisni preiskovalci) pri Neodvisni komisiji za pritožbe zoper policijo (ti imajo pooblastila in privilegije policista) in pa policisti, ki začasno služijo pri neodvisni komisiji (*temporary service*), pri čemer preiskavo vedno vodi neodvisni preiskovalec.

**Policijski ombudsman za Severno Irsko** izpelje lastno preiskavo, kadar pritožba zatrjuje resne kršitve, ali v drugih primerih, ko oceni, da je to potrebno. Ombudsman za izvedbo preiskave zadolži preiskovalca, zaposlenega v svojem uradu. V primeru manj resnih zatrjevanih policijskih kršitev lahko ombudsman posreduje pritožbo v preiskavo načelniku policije, ki v ta namen imenuje policista, ki ni smel biti udeležen v poprejšnjih postopkih v zvezi s to pritožbo. Ombudsman vpliv na policijsko preiskavo ohrani z možnostjo dajanja soglasja k imenovanju preiskovalca, s pravico, da mu posreduje zavezujoča navodila in da med postopkom kadarkoli zahteva njegovo zamenjavo. Po končani preiskavi preiskovalec pošlje poročilo ombudsmanu, ki odloči o pritožbi.

**Neodvisno preiskovanje** pritožb zoper policijo zahtevajo številni mednarodni dokumenti. Pri tem gre pogosto za standarde, ki se nanašajo na preiskovanje pritožb, ki zatrjujejo mučenje ali grdo ravnanje policije (konvencija

<sup>307</sup> *Garda Síochána Bill 2004.*

ZN proti mučenju, standardi evropskega odbora za preprečevanje mučenja, 3. člen Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice.) Za področje širšega dela policije in njene odgovornosti je morda najbolj pomemben Evropski kodeks policijske etike, ki ni zavezujoče narave, vendar pa kljub temu pomeni minimalne standarde, ki naj bi jim demokratične policije sledile. Kodeks v 61. členu določa, da morajo državni organi zagotoviti učinkovite in nepristranske pritožbene postopke zoper policijo, pri čemer v komentarju navaja, da je »policija, ki preiskuje policijo,« problem, ki običajno sproža dvome o objektivnosti.<sup>308</sup>

Neodvisnost in nepristranskost pritožbenega mehanizma sta sicer povezana pojma, a nista povsem enaka. O neodvisnosti od navodil ali kakršnega koli vpliva na postopek smo govorili že pri neodvisnosti in integriteti pritožbenega telesa. Čeprav policisti na videz kot tudi formalno ne delujejo neodvisno in zato njihove preiskave pritožb navadno zbudajo dvome o objektivnosti (enako stališče je predstavljeno tudi v komentarju k Evropskemu kodeksu policijske etike), pa nekateri zagovarjajo stališče, da so lahko preiskave, ki jih izvaja policija s spoštovanjem določenih varovalk, nepristranske. Nepristranskost pomeni ne-obstoj pristranskosti do katere izmed strank v postopku (pritožnika ali policista) in se nanaša tako na preiskovanje kot tudi na odločanje, določanje ukrepov in morebitno revidiranje postopka.<sup>309</sup> Niels Uildriks in Piet Van Reenen sta pri analiziranju nadzora in odgovornosti policije v postkomunističnih državah ugotovila, da formalna neodvisnost ni poročstvo za praktično neodvisnost in nepristranskost. To se je pokazalo zlasti v Romuniji, Rusiji in Litvi, kjer pristojni pravosodni organi, čeprav formalno neodvisni, dejansko niso delovali nepristransko in pri preiskovanju policijskih kršitev niso bili uspešni.<sup>310</sup>

Sodelovanje policije pri preiskovanju pritožb je že iz praktičnih razlogov pomembno, saj pritožbena telesa načeloma niso sposobna preveriti in preiskati vseh pritožb. Philip Stenning temu dodaja še argument, da bi prenos preiskovanja na zunanje telo dejansko omogočil policiji, da se izogne odgovornosti za nadzor nad policijskimi kršitvami in odgovornosti za nadzor nad situacijami, ki lahko do kršitev pripeljejo. Vendar pa Stenning priznava, da je v določenih okoliščinah povezanost med vpletenimi policisti in policijskimi

<sup>308</sup> *Evropski kodeks policijske etike*, Odbor ministrov Sveta Evrope (19. september 2001, Priporočilo Rec (2001) 10 s Komentarjem).

<sup>309</sup> Philip C. Stenning, s. 155.

<sup>310</sup> Niels Uildriks in Piet Van Reenen, s. 127 in 188-189.

preiskovalci takšna, da onemogoča nepristransko reševanje pritožb. Zaradi tega v številnih ureditvah zakonodaja zahteva, da so notranje preiskovalne enote izvzete iz običajne strukture poveljevanja<sup>311</sup> in da se v najresnejših primerih izvajajo zunanje preiskave; preiskave, ki jih vodi policija, pa so podvržene zunanjemu nadzoru.<sup>312</sup>

Ker pritožbeno telo običajno ne more izvajati vseh preiskav in se tako njegove pristojnosti preiskovanja omejujejo predvsem na hujše ali celo zgolj na najhujše primere domnevnih kršitev, lahko to predstavlja nevarnost, da policiji ostanejo številne zadeve, ki so ravno tako pomembne ali pa na prvi pogled izgledajo manj pomembno, vendar so pokazatelj resnih nepravilnosti v delu policije (npr. diskriminatorno obravnavanje določene družbene skupine). Zato mora obstajati t.i. *backup* sistem, ki spodbuja policijo, da tudi te pritožbe obravnava ustrezno.<sup>313</sup> To je mogoče zagotoviti v okviru pristojnosti pritožbenega telesa, da usmerja, nadzoruje ali revidira preiskavo, ki jo izvede policija, in da po uradni dolžnosti preiskuje potencialne vzorce nepravilnosti v policiji, tudi ko niso podane resne pritožbe.

**Učinkovitost** pritožbenega mehanizma je v veliki meri odvisna od učinkovitosti preiskav, še zlasti kadar gre za resne kršitve, ki jih ni mogoče reševati v neformalnih postopkih. Učinkovitost preiskav pa je pogojena s pristojnostmi pritožbenega telesa in preiskovalcev (tudi kadar so to policisti) ter standardi, ki zagotavljajo zavarovanje in zbiranje dokazov.

Za učinkovite preiskave morajo biti zagotovljeni sledeči pogoji:

- ustrezne zmogljivosti za preiskovanje (dovolj zaposlenih, strokovnost, usposabljanje ...);
- ustrezna pooblastila preiskovalcev za preiskovanje in možnost pritožbenega telesa (oziroma neodvisnih preiskovalcev), da preiskuje pritožbe od začetka;<sup>314</sup>

<sup>311</sup> V Sloveniji npr. inšpektorji, ki preiskujejo pritožbe, niso izvzeti iz te hierarhije, saj so odgovorni direktorju policijske uprave.

<sup>312</sup> Philip C. Stenning, s. 155 in 156.

<sup>313</sup> Glej tudi Mary O' Rawe in Linda Moore, *Human Rights on Duty: Principles for Better Policing - International Lessons for Northern Ireland* (Belfast: Committee on the Administration of Justice, 1997) s. 123; Niels Uildriks in Piet Van Reenen, s. 115.

<sup>314</sup> Tako tudi dr. Maurice Hayes v poročilu *A Police Ombudsman for Northern Ireland?* (januar 1997) o pritožbenem sistemu na Severnem Irskem. Glej tudi Colleen Lewis, *Complaints Against Police...*, s. 76.

Pri preiskovalnih dejanjih ima **Policijski ombudsman za Severno Irsko** oziroma njegovi pooblašteni uslužbenci podobna pooblastila, kot jih ima po uredbi notranjega ministra (*Secretary of State*) policist, ki preiskuje domnevne nezakonnosti v policiji.<sup>315</sup> Tako lahko uslužbenci urada policijskega ombudsmana opravljajo zaslišanja, ogleda, hišne preiskave, aretacije in podobna preiskovalna dejanja. Povabljeni se je dolžan vabilu na zaslišanje odzvati, če tega ne stori ima ombudsman na voljo sredstvo prisilne privedbe. Pooblašteni uslužbenci imajo dostop tudi do vseh podatkov in dokazov v posesti Policije Severne Irske, ki so relevantni za preiskavo. Ombudsmanov preiskovalec je pri svojem delu po pravnem statusu (razen kar zadeva delovno-pravne in sindikalne pravice) povsem enak policistu. Ta položaj in pristojnosti, ki jih ima, so bistvenega pomena za zagotavljanje neodvisnega in nepristranskega pritožbenega postopka ter hkrati največja pridobitev v primerjavi s staro ureditvijo.

Neodvisni preiskovalci pri **angleški Neodvisni komisiji za pritožbe zoper policijo** nimajo statusa policista, zato jim posebna določba zakona za namen opravljanja preiskave in vseh zadev povezanih s tem, podeljuje pooblastila in privilegije policista.<sup>316</sup> Tako lahko neodvisni preiskovalci opravljajo hišne in osebne preiskave, zaslišujejo priče, aretirajo osumljene osebe in izvajajo druga policijska pooblastila. Hkrati imajo po izrecnih določbah zakona neodvisni preiskovalci pooblastilo, da po predhodni najavi načelniku policije vstopijo v policijske prostore, jih pregledajo in tam tudi poiščejo dokumente in druge stvari, ki bi jim lahko koristile pri preiskavi. Najava mora biti podana vsaj 48 ur prej, vendar načelnik policije ne sme zavrniti vstopa preiskovalcev neodvisne komisije, če za to ni objektivnih ovir, tudi če se niso vnaprej najavili. Načelniki policij in civilni policijski uradi (*Police Authorities*) imajo dolžnost, da neodvisnim preiskovalcem v zvezi s preiskavami posredujejo informacije, ki jih ti zahtevajo.

- dostop pridržanih do neodvisnega zdravnika;
- dokumentiranje stanja osumljenca, ko se ga pripelje v prostore za pridržanje;<sup>317</sup>

<sup>315</sup> Gre za določilo 2. odstavka 56. člena zakona *Police (NI) Act* (1998), ki določa, da lahko notranji minister (*Secretary of State*) izda uredbo, ki prilagodi uporabo *Police and Criminal Evidence (NI) Order* (1989) za primere preiskav s strani ombudsmanovih uslužbencev. Na podlagi tega je bila sprejeta uredba *The Police and Criminal Evidence (Application to Police Ombudsman) Order (NI) 2000*.

<sup>316</sup> Glej *Police Reform Act 2002 (Schedule 3, para. 19(4))*: »A member of Commission's staff ... shall, for the purposes of the carrying out of investigation and all purposes connected with it, have all those powers and privileges (gre za pooblastila in privilegije policista, op.a.) throughout England and Wales...«

<sup>317</sup> Niels Uildriks in Piet Van Reenen, s. 185.

- dolžnost preiskovalcev, da pridobijo izjave od pritožnika in vseh prič, ne samo od policistov, ter pooblastila za zasliševanje in privedbo prič;<sup>318</sup>
- dolžnost policistov, da pričajo v postopku, kar se lahko določi kot delovna obveznost;<sup>319</sup>
- uradna pravila ali navodila za preiskovanje pritožb;<sup>320</sup>
- možnost preiskovanja drugih domnevnih kršitev, ki se pokažejo pri preiskovanju konkretne pritožbe, in možnost obravnavanja in preiskovanja primerov na lastno pobudo;<sup>321</sup>

Pristojnost pritožbenega telesa, da obravnava domnevne kršitve policije, četudi ni bila vložena pritožba, je v svojem poročilu 'A New Beginning: Policing in Northern Ireland' med drugim posebej izpostavila Neodvisna komisija za policijo za Severno Irsko (Pattenova komisija).<sup>322</sup> V skladu s tem ima **Policijski ombudsman za Severno Irsko** danes pristojnost, da na lastno pobudo vzame v preiskavo vsako zadevo, za katero meni, da ravnanje policista vsebuje znake kaznivega dejanja ali da bi lahko privedlo do disciplinskega postopka, če oceni, da je to v javnem interesu. Takšno preiskavo lahko ombudsman izvede tudi, kadar mu posamezne zadeve domnevnih kršitev posredujejo druge institucije.

Poleg pritožb imata v **Angliji** policija in Neodvisna komisija za pritožbe zoper policijo pravico in dolžnost obravnavati tudi druge kršitve (*conduct matter*) policistov, ki niso bile zaznane po pritožbeni poti. Tako obstaja dolžnost teh organov spremljati civilne (pravdne) postopke proti policistom in na vse druge mogoče načine zaznavati dejanja policistov, ki izpolnjujejo znake kaznivega dejanja ali pa bi lahko privedla do disciplinskega postopka. Podlaga za obravnavo in preiskavo posameznih zadev, v zvezi s katerimi niso bile vložene pritožbe, je tudi določba Zakona o reformi policije (*Police Reform Act 2002*), ki določa, da morajo pristojni vodstveni organi policije (načelnik policije ali (civilni) policijski urad - *Police Authority*) Neodvisni komisiji za pritožbe zoper policijo obvezno poročati (obvezno posredovanje - *mandatory referral*) o ravnanju policije, ki je imelo za posledico smrt ali resno poškodbo določene osebe, in o drugih zadevah, ki jih določa uredba notranjega ministra.<sup>323</sup> Poleg tega omenjeni organi poročajo Neodvisni komisiji tudi o zadevah, za katere sami menijo, da bi jih morala komisija obravnavati zaradi njihove teže ali izjemnih okoliščin (prostovoljno posredovanje ali *voluntary referral*), ter v primerih, ko tako zahteva neodvisna komisija, čeprav niso izpolnjeni pogoji za obvezno posredovanje (*call in power*).

<sup>318</sup> Glej npr. Amnesty International, *United States of America: Amnesty International's Concerns on Police Abuse in Prince George's County, Maryland* (avgust 2002, AI Indeks: AMR 51/126/2002).

<sup>319</sup> Samuel Walker, s. 193.

<sup>320</sup> Samuel Walker, s. 192.

<sup>321</sup> Samuels Walker, s. 192; Colleen Lewis, *Complaints Against Police...*s. 78.

<sup>322</sup> 'Patten Report', s. 37. »The Ombudsman should take initiatives, not merely react to specific complaints received. He/she should exercise the power to initiate inquiries or investigations even if no specific complaint has been received.«



- neomejen dostop pritožbenega telesa do prostorov za pridržanje in oseb, dostop do vse policijske in druge dokumentacije, vključno s forenzičnimi in zdravstvenimi poročili,<sup>324</sup>
- pravica pritožbenega telesa zahtevati sodelovanje policije ali konkretnih policistov.<sup>325</sup>

Država je tudi po Evropski konvenciji o človekovih pravicah dolžna *ex officio* zagotoviti izvedbo učinkovite uradne preiskave utemeljenih navedb posameznika, da je policija z njim grdo ravnala. V nekaterih ureditvah nadzora nad policijo je zato policija dolžna pritožbenemu organu poročati o pomembnejših zadevah, četudi ni bila vložena pritožba. Ta mehanizem omogoča pritožbenim organom izvajati učinkovit nadzor nad policijo, s tem ko lahko preiščejo zadeve tudi, ko oškodovanec ne vloži pritožbe. V primerih, ko oškodovanec ne vloži niti drugega pravnega sredstva za uvedbo ustreznih postopkov (npr. ne poda ovadbe na državno tožilstvo), tak nadzor pritožbenega telesa onemogoči, da bi policija nezakonitosti prikrla.

Na možnost preiskovanja kršitev s strani ministrstva tudi v primerih, ko ni vložena pritožba, smo opozarjali že pri oblikovanju pravilnika. V pripombah smo zapisali, da pravilnik *»ne določa, kako se bodo v luči nove ureditve nadzora nad policijo obravnavali primeri kršitev, pri katerih bo obstajal sum storitve kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti ali bo javni interes zahteval njihovo obravnavo, ne bo pa podana pritožba (obstajala bo npr. samo informacija očitvecev, medijsko sporočilo...).*«<sup>326</sup>

*»Po našem mnenju bi bila najboljša ureditev takšna, po kateri bi lahko v primeru hujših kršitev ali kadar to zahteva javni interes, pristojni senati na ministrstvu začeli postopek ne glede na to, ali je bila pritožba vložena. Če želi ministrstvo tudi v primerih, ko pritožba ni podana, zagotoviti nepris-*

<sup>323</sup> Zadeve, ki bi jih bilo po tej uredbi obvezno posredovati, naj bi bile: primeri smrti v policijskem pridržanju, prometne nesreče s smrtnim izidom, v katerih so bila udeležena policijska vozila, uporaba strelnega orožja, resna korupcijska in druga kazniva dejanja z zagroženo kaznijo zapora in zatirjvano rasistično ravnanje policistov (*Home Office, Complaints against Police: Framework for a new System*, točka 27).

<sup>324</sup> Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE), *Preventing Torture: A Handbook for OSCE Field Staff*, 1999, točka 4.5 - Complaints mechanisms; Amnesty International, *ZAMBIA: Applying the law fairly or fatally? Police violation of human rights in Zambia* (april 1999, AI Indeks: AFR 63/01/99). Dostopno na: [web.amnesty.org/library/index/engaf630011999](http://web.amnesty.org/library/index/engaf630011999)

<sup>325</sup> Glej npr. Amnesty International, *United States of America: Amnesty International's Concerns on Police Abuse in Prince George's County, Maryland* (avgust 2002, AI Indeks: AMR 51/126/2002).

<sup>326</sup> *Pripombe Amnesty International Slovenije in Mirovnega inštituta na osnutek pravilnika o reševanju pritožb*, Ljubljana, 30. september 2003.



*transko preiskavo in obravnavo primera, bo moral ta ali kakšen drugi pravilnik ob rednem pritožbenemu postopku na podlagi pritožbe urediti še postopek v javnem interesu ali pa vsaj možnost, da takšne primere razišče pristojna organizacijska enota ministrstva. Podobno velja za pritožbe, ki ne izpolnjujejo formalnih pogojev, ki jih določa osnutek pravilnika (so prepozne, anonimne, nimajo vseh obveznih sestavin itd.)» Glede na to, da iz pravilnika izhaja, da se pritožbe, iz katerih izhaja sum storitve kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, ne glede na izpolnjevanje formalnih pogojev za reševanje pošljejo ministrstvu za notranje zadeve, smo izrazili stališče, »da bi morala biti pristojni organizacijski enoti ministrstva ali pritožbenim senatom dana možnost, da se odločijo, da bodo v javnem interesu izpeljali postopek reševanja pritožbe, tudi kadar ta ne bi izpolnjevala omenjenih pogojev in celo kadar bi bila anonimna.«*

Sprememba zakona o policiji (Zpol-B) je s tem, ko je določila, da imajo uslužbenci ministrstva policijska in nekatera druga pooblastila za izvajanje nadzora nad policijo, postavila temelje za preiskovanje konkretnih primerov nezakonitosti in kršitev v policiji s strani ministrstva (v okviru njegovih nadzorstvenih funkcij), ne glede na to, ali je bila vložena pritožba ali katero drugo pravno sredstvo.

Kljub možnostim, ki jih je odprla zakonska sprememba, pa glede na dosedanje razprave in predloge za podzakonsko ureditev pooblastil ministrstva v razmerju do policije očitno do večjega kakovostnega premika v smeri učinkovitejšega (in tudi bolj operativnega) nadzora nad zakonitostjo dela policije in spoštovanja človekovih pravic ne bo prišlo. Posebna pooblastila, ki jih lahko imajo uslužbenci ministrstva, namreč ne bodo namenjena preiskovanju konkretnih kaznivih dejanj znotraj policije in tudi ne nadzoru nad preiskavami, ki jih izvaja policija, če v domnevne nepravilnosti oziroma kazniva dejanja ne bodo vpleteni najvišji policijski uslužbenci. Poleg tega bodo uslužbenci ministrstva smeli nadzorovati preiskave samo na podlagi odredbe ministra.<sup>327</sup>

Problem v zagotavljanju nadzora nad preiskavami, ki jih glede domnevnih kršitev, ki naj bi jih storili policisti, izvaja policija, je tudi obveščanje ministrstva oziroma direktorata za policijo in druge varnostne naloge. Osnutek Pravilnika o usmerjanju in nadzoru policije ne predvideva poročanja policije ministrstvu (oziroma omenjenemu direktoratu) o primerih domnevnih hujših kaznivih dejanj policistov, ki lahko pomenijo kršitev človekovih pravic (razen ko gre za vodilne

*Nadaljevanje na naslednji strani ...*

<sup>327</sup> Osnutek Pravilnika o usmerjanju in nadzoru policije. Osnutek nam je posredoval direktor Direktorata za policijo in druge varnostne naloge Miroslav Žaberl, 27. julij 2004.

*Nadaljevanje s prejšnje strani*

uslužbenca policije in nekatere druge vnaprej določene primere),<sup>328</sup> in primerih uporabe prisilnih sredstev, ki imajo hujše posledice.<sup>329</sup> Te primere bodo tako še naprej preiskovali: policija v okviru notranjih preiskav, komisije za preiskovanje uporabe prisilnih sredstev iz iste policijske uprave, kjer je zaposlen policist oz. policisti, ki je/so uporabili prisilna sredstva po Pravilniku o policijskih pooblastilih,<sup>330</sup> ali policisti v okviru kazenskega postopka, policija in drugi pristojni organi pa o njih ne bodo dolžni poročati ministrstvu.

Omenjeni osnutek pravilnika tudi ne vsebuje določb, ki bi predvidevale sodelovanje med sektorjem za pritožbe in sektorjem za nadzor policije ali vsaj dolžnost obveščanja sektorja za nadzor o vseh pritožbah, iz katerih izhajajo resne kršitve, in drugih ugotovitvah, pomembnih za spoštovanje človekovih pravic.<sup>331</sup> Čeprav takšno sodelovanje kot tudi širše obveščanje ministrstva s strani policije ni izključeno, je vprašanje, ali se bodo takšne pristojnosti izvajale, če ne bodo transparentno urejene, in ali bodo zanje zagotovljene zadostne kadrovske zmogljivosti v direktoratu za policijo in druge varnostne naloge.

### 3.7. Obravnava pritožbe

Ne glede na sicer različne prednostne naloge pritožbenih teles je odločanje o pritožbi, kadar ta ni bila rešena v neformalnem postopku, sestavni del vsakega pritožbenega postopka. Odločanje o pritožbi ne pomeni nujno, tako kot v Sloveniji, odločanje o tem, ali je pritožba utemeljena ali ne. Čeprav posredno zadeva tudi to vprašanje, je v prvi vrsti usmerjeno predvsem v predlaganje ustreznih ukrepov pristojnim disciplinskim in pravosodnim organom.

<sup>328</sup> 5. člen osnutka Pravilnika o usmerjanju in nadzoru policije določa: »Generalni direktor policije ali oseba, ki jo zato pooblasti, takoj obvešča ministra o dogodkih, ki so pomembni za varnost države, varnost varovanih oseb in objektov, o dogodkih, v kateri je več oseb izgubilo življenje ali je nastala večja materialna škoda, in o drugih dogodkih, ki imajo ali bi lahko imeli večji odziv v javnosti.«

<sup>329</sup> Pogovor z vodjem sektorja za nadzor policije v Direktoratu za policijo in druge varnostne naloge Bečirjem Kečanovičem, Ljubljana, 30. april 2004. Bečir Kečanović je izrazil stališče, da bi v tem pravilniku morala biti kategorično določena kazniva dejanja, o katerih bi moral biti obveščen sektor za nadzor policije in med njimi bi bila tudi kazniva dejanja zoper človekove pravice. Glede hujših kaznivih dejanj bi potem po Kečanovičevem mnenju sektor za nadzor moral sodelovati v preiskavi, pri čemer bi bilo treba urediti tudi razmerje z državnim tožilstvom, glede ostalih pa bi imel funkcijo nadzora. Ta koncept ni bil sprejet v osnutek Pravilnika o usmerjanju in nadzoru policije, ki ureja zgolj preiskovanje kaznivih dejanj višjih policijskih uslužbencev.

<sup>330</sup> Pravilnik o policijskih pooblastilih, Uradni list RS, št. 51/2000.

<sup>331</sup> Sektor za nadzor policije in sektor za pritožbe sta organizacijski enoti direktorata za policijo in druge varnostne naloge v ministrstvu za notranje zadeve.

Obravnavo pritožbe mora po mnenju strokovnjakov slediti naslednjim zahtevam:

- odločanje o pritožbi in pregled poročila preiskave mora iz razlogov **objektivnosti** izvesti oseba, ki ni sodelovala v preiskavi.<sup>332</sup> Ponavadi je to pritožbeno telo oziroma njegovi uslužbenci. Na podlagi preiskave obravnavajo pritožbo uradniki, zaposleni v pritožbenem telesu, predstavniki javnosti ali sodniki, če gre za tako imenovani sodni model.<sup>333</sup> Pri odločanju mora biti zagotovljena neodvisnost in objektivnost tistih, ki odločajo, pomembno pa je, da dajejo te osebe tudi videz neodvisnosti. V primeru nasprotujočih izjav ne sme biti nobene domneve v korist izjave policista, ki je v nasprotju z izjavo državljana.<sup>334</sup>
- **Dokazni standard** mora biti nižji kot standard v kazenskem postopku, kar je praksa v večini pritožbenih postopkov. V anglosaških ureditvah se pogosto uporablja standard višje (razumne) stopnje verjetnosti (*'balance of probabilities'*), v našem postopku pa standard izrecno ni določen, a bi glede na naravo postopka (v pritožbenem postopku se ne ugotavlja odgovornosti policista, ampak gre za vprašanje ali je prišlo do kršitev pravic pritožnika) pričakovali, da se bo uporabljal standard, nižji od tistega v kazenskem postopku.
- **Dokazno breme** glede načina nastanka poškodb posameznika, ki so nastale v policijskem postopku, je na strani države. Tudi v drugih primerih, ko poškodbe pritožnika niso vidne ali pa jih ni, ne bi smeli dokaznega bremena naložiti pritožniku, katerega možnosti za zavarovanje in zbiranje dokazov o grdem ravnanju policije so navadno zelo omejene.<sup>335</sup>

<sup>332</sup> Samuel Walker, s. 194.

<sup>333</sup> Philip C. Stenning, s. 158.

<sup>334</sup> Samuel Walker, s. 182.

<sup>335</sup> V praksi običajno ob zdravniškem potrdilu o poškodbah pritožnika, izjavah policista/ov in pritožnika bitko izgubi pritožnik ali, kot to imenuje Walker, »neodločen rezultat se prevesi v korist policista« (*»the tie goes to the officer«*) (Samuel Walker, s. 74). Takšni primeri so npr. 'samopoškodbe', ko policija navedbe o grdem ravnanju zavrne z izgovorom, da se je oseba samopoškodovala, pri tem pa policija ne zavaruje in ne zbere dokazov, s katerimi bi lahko podprla svoje trditve (npr. niti ne zapiše podatkov oseb, ki so dogodek opazovale). V zvezi s tovrstnimi izgovori policije glej *Report on the Situation of Fundamental Rights in Slovenia in 2003* (E.U. Network of Independent experts on Fundamental Rights (januar 2004, CFR-CDF.repSI.2003) s. 15) in Letno poročilo Varuha človekovih pravic RS za leto 2003 (Ljubljana, marec 2004, s. 60-61), kjer varuh v zvezi s konkretnim primerom grdega ravnanja policije opozarja na problem dokazovanja nastanka poškodb posameznika v policijskem postopku. Varuh poudarja, da bi morala policija dokazati in prepričljivo pojasniti kdaj, kako in zakaj je poškodba nastala in kritično ocenjuje brez zadostnih dokazov podprt izgovor policije, da se je oseba v policijskem postopku samopoškodovala.

- Postopek mora vsebovati **procesne garancije** in zagotavljati spoštovanje načela kontradiktornost (*due process*). Stranke morajo imeti pravico do pravnega zastopstva<sup>336</sup> in možnost, da predstavijo svojo plat dogodka. Izjave in pričevanja policistov iz pritožbenega postopka se ne smejo uporabiti zoper njih v kazenskih postopkih (zaščita oziroma privilegij zoper samoobtožbo), kar se nanaša tudi na fazo preiskovanja.<sup>337</sup>
- Odločitev pritožbenega telesa o pritožbi mora biti **obrazložena** in podprta z dokazi ter posredovana pritožniku in policistu.

S ciljem pritožbenega postopka je nujno povezano vprašanje razmerja tega postopka do disciplinskega in kazenskega postopka. Ureditev reševanja pritožb v Sloveniji ne predvideva nobenih posledic v primeru, ko senat ugotovi, da je bila pritožba utemeljena. Prav tako ne predvideva obveščanja pristojnih organov o ugotovitvah postopka in poročanja policije senatu/ministrstvu o izvedenih ukrepih. Uvedba disciplinskega postopka ostaja povsem v rokah policije, saj sta pritožbeni postopek in disciplinski postopek dva povsem ločena in medsebojno neodvisna postopka. Pritožbeni senati nimajo vpogleda v sprejete ukrepe na podlagi utemeljenih pritožb in prav tako ne morejo predlagati izvedbe disciplinskega postopka. Ob tem pa tudi kazenski postopki zoper policiste, ki naj bi kršili človekove pravice in s tem storili kaznivo dejanje, v praksi še vedno ostajajo odvisni predvsem od policije.

V zvezi s tem je Amnesty International v sporočilu za javnost ob začetku uporabe novega pravilnika (27. februarja 2004) zapisala: »Organizacija je zaskrbljena tudi zaradi omejenih pooblastil tričlanskega senata, ki odloča le o utemeljenosti pritožbe in nima pooblastil za izdajanje priporočil glede disciplinskih ukrepov zoper policiste ali glede nadomestila žrtvam policijskih kršitev. Vsakršna odločitev o disciplinskih ukrepih je prepuščena pristojni policijski upravi. Za morebitne odškodnine pa morajo žrtve na sodišču vložiti odškodninski zahtev.« Poleg tega je izrazila zaskrbljenost nad dejstvom, »da Pravilnik o reševanju pritožb ne določa, na kateri stopnji postopka naj bo pristojni državni tožilec obveščen o pritožbi, iz katere izhaja sum, da je policist storil kaznivo dejanje, niti ne zahteva izrecno naj senat zaključke preiskave o morebitnem kaznivem dejanju policista posreduje državnemu tožilstvu.« Zato je organizacija slovenskim oblastem predlagala, da ustanovijo resnično neodvisno telo za reševanje pritožb, ki bi »moralo kopije vseh pritožb, ki se nanašajo

<sup>336</sup> Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE), *Preventing Torture: A Handbook for OSCE Field Staff*, 1999, točka 4.5 – *Complaints mechanisms*.

<sup>337</sup> Samuel Walker, s. 193.

*na policijsko ravnanje, ki bi lahko pomenilo kaznivo dejanje, posredovati državnemu tožilstvu in, v primerih, ko sproži preiskavo samo, pristojno državno tožilstvo obvestiti o svojih ugotovitvah. Amnesty International prav tako meni, da bi moralo biti telo pristojno izrekat priporočila o disciplinskih ukrepih zoper policiste in o nadomestilih žrtvam.*<sup>338</sup>

Če iz pritožbe izhajajo razlogi za sum, da je bilo storjeno **kaznivo dejanje**, ki se preganja po uradni dolžnosti, policija postopa v skladu s 148. členom Zakona o kazenskem postopku, ki ji narekuje ukreniti vse potrebno, da se izsledi storilec, odkrijejo in zavarujejo dokazi in zberejo vsa obvestila, koristna za uspešno izvedbo kazenskega postopka. Na podlagi zbranih obvestil mora policija sestaviti kazensko ovadbo oziroma poslati poročilo državnemu tožilcu (kadar oceni, da ni podlage za kazensko ovadbo).<sup>339</sup> Poročila, ki jih policija pošilja državnemu tožilstvu, so ključna podlaga za njegovo odločitev o pregonu policista in ima tako njihova morebitna pomanjkljivost pomemben vpliv na (ne)uvedbo kazenskega postopka. Ker se v teh primerih pritožbe preverjajo tudi v pritožbenem postopku, bi bilo smiselno, da bi se ugotovitve pritožbenih senatov v zadevah, iz katerih izhaja sum storitve kaznivega dejanja, posredovale državnemu tožilstvu. V primeru, da bi pritožbeni postopek zagotavljal neodvisne preiskave pritožb, pa bi lahko tudi poročila teh preiskav, če bi jih pritožbeno telo posredovalo državnemu tožilstvu, pomembno vplivala na njegovo odločitev o (ne)uvedbi kazenskega postopka.

Povezava med državnim tožilstvom in policijo, ki v kazenskih postopkih načeloma sodelujeta 'na isti strani', ima svoje posledice tudi pri pregonu policistov za kazniva dejanja, še zlasti ko je ovaditelj siceršnji obdolženec v kazenskem postopku. V zgoraj omenjenih primerjalno-pravnih ureditvah pritožbena telesa nimajo pooblastil, ki bi posegale v pristojnosti državnega tožilstva v zvezi s pregonom policistov, ki so osumljeni kaznivega dejanja. Ne glede na to pa imajo pritožbena telesa načeloma možnost, da mu predlagajo uvedbo kazenskega postopka in posredujejo poročilo preiskave. To odpira državnemu tožilstvu dostop do dodatnih informacije o zadevi, ki jih policija morda ni posredovala, spremljanje ukrepov državnega tožilstva pa njegove odločitve v večji meri odpira nadzoru javnosti.

<sup>338</sup> Dostopno na spletni strani AIS, [www.amnesty.si/clanek.php?id=143&|=mediji](http://www.amnesty.si/clanek.php?id=143&|=mediji)

<sup>339</sup> 1., 9. in 10. odstavek 148. člena ZKP.

**Angleška** ureditev reševanja pritožb nad policijo določa, da se v času do zaključka policijske ali neodvisne preiskave pritožbe nad policijo ne sme začeti kazenski postopek o isti zadevi. Direktor državnega tožilstva (*Director Of Public Prosecutions*) lahko kljub tej prepovedi uvede kazenski postopek, če meni, da izjemne okoliščine to opravičujejo in da ne bi bilo smiselno odlašati z začetkom kazenskega postopka. Načeloma se kazenski postopek uvede po tem, ko Neodvisna komisija za pritožbe zoper policijo<sup>340</sup> prejme poročilo o preiskavi in presodi, da so v preiskanem ravnanju policista podani znaki kaznivega dejanja. V tem primeru posreduje poročilo Direktorju državnega tožilstva in mu predlaga uvedbo kazenskega postopka, pri čemer odločitev, ali bo uveden kazenski postopek, ostaja povsem v pristojnosti tožilstva. V postopku ustanavljanja neodvisne komisije se je dosti razpravljalo o tem, kako zagotoviti, da povezava med tožilstvom in policijo ne bi vplivala na odločitev o (ne)uvedbi kazenskega postopka. Tako je npr. nevladna organizacija *Liberty* v procesu sprejemanja novega pritožbenega postopka predlagala dve alternativni rešitvi, ki naj bi omogočili bolj nepristransko sprejemanje odločitev o kazenskem postopku. Po prvi naj bi člani neodvisne komisije odločitev o uvedbi sprejeli po nasvetu neodvisnega svetovalca (*independent counsel*), vlogo kazenskega pregona pa bi prevzel poseben oddelek neodvisne komisije. Druga predlagana rešitev pa je bila, da bi odločitev o pregonu in njegovo izvajanje prevzel poseben, neodvisen oddelek državnega tožilstva (*Independent Section of the Crown Prosecution Service*).<sup>341</sup>

V nizozemski policijski regiji **Amsterdam-Amstelland** v primeru vložitve pritožbe, ki vsebuje znake kaznivega dejanja, steče poseben postopek. Takšno pritožbo se namreč pošlje državnemu tožilstvu, ki odloči, ali bo zadevo obravnavalo samo (v tem primeru se pritožbeni postopek ustavi) ali naj se obravnava po pritožbenem postopku. Tudi sicer se tožilstvo obvešča o vloženi pritožbah in njihovem reševanju.

Če po preučitvi poročila o preiskavi **severnoirski Policijski ombudsman** oceni, da ravnanje policista vsebuje znake kaznivega dejanja, pošlje direktorju državnega tožilstva (*Director of Public Prosecution*) poročilo o preiskavi in priloži svoja priporočila. Tožilstvo še vedno samostojno presoja utemeljenost suma storitve kaznivega dejanja.<sup>342</sup>

<sup>340</sup> Enako lahko stori policijsko vodstvo, ko je pristojnost odločanja o pritožbi prepuščena njemu.

<sup>341</sup> *An Independent Police Complaints Commission*, James Harrison in Mary Cunneen, Liberty, 2000, priporočilo (*Recommendation*) številka 37.

<sup>342</sup> *Police Ombudsman for NI, Annual Report: April 2002 - March 2003*, s. 31. Od odprtja njegovega urada naj bi ombudsman 260 primerov posredoval direktorju državnega tožilstva (*director of public prosecution*). Od tega je bilo sproženih 20 kazenskih postopkov, v 190 primerih kazenski postopek ni bil uveden, o uvedbi kazenskega postopka za 50 primerov pa v času objave tega poročila še ni bilo odločeno.

Pristojnost pritožbenega telesa, da predlaga **disciplinske postopke** ali celo sodeluje pri določanju disciplinskih sankcij zoper policiste, na katere se nanaša utemeljena pritožba, je po mnenju številnih strokovnjakov nujna za njegovo učinkovito delovanje in jo zato večina pritožbenih teles danes tudi ima. Iz primerjalne analize, ki smo jo opravili, izhaja, da se pristojnosti pritožbenih teles v zvezi z disciplinskim postopkom gibljejo od možnosti predlagati (po zaključku pritožbenega postopka) ali celo zahtevati uvedbo disciplinskega postopka do možnosti v nekaterih izjemnih primerih (predvsem ameriška praksa) samostojno izrehati disciplinske sankcije.

Medtem ko se nekateri strokovnjaki zavzemajo za čim močnejše pristojnosti pritožbenega telesa glede disciplinskega ukrepanja na podlagi pritožb,<sup>343</sup> pa so drugi mnenja, da je izrekanje disciplinskih ukrepov pristojnost policijskega vodstva in da bi prenos te pristojnosti na pritožbeno telo pomenil poseg v notranjo hierarhijo in vodenje policije, hkrati pa bi razbremenil policijsko vodstvo pomembne odgovornosti in mu omogočil, da se izmika javnim kritikam s sklicevanjem na pomanjkanje pristojnosti za ukrepanje proti policistom.<sup>344</sup> Vloga pritožbenega telesa kot oblike državlanskega nadzora v zagotavljanju odgovornosti policistov za kršitve bi tako morala biti predvsem v stopnjevanju in spodbujanju odgovornosti policijskega vodstva za ustrezno disciplinsko politiko.<sup>345</sup> To nalogo lahko pritožbeno telo izvaja preko nudenja dodatnih informacij policijskemu vodstvu, zagotavljanja transparentnosti ukrepov, ki so sprejeti na podlagi pritožb, predlaganja disciplinskih postopkov in dolžnega poročanja policije o izvedenih ukrepih.

Na podlagi ugotovitev iz preiskave pritožbe nad policijo lahko **severnoirski Policijski ombudsman** policijskemu načelniku posreduje memorandum, ki vsebuje predlog za uvedbo disciplinskega postopka zoper policista in razloge zanj. Če na podlagi tega memoranduma načelnik policije ni pripravljen uvesti disciplinskega postopka, lahko ombudsman to od njega zahteva. Ko disciplinski postopek steče, se mora tudi končati, razen če ombudsman dovoli njegovo ustavitve. To pa ne pomeni, da se mora v uvedenemu disciplinskem postopku odločiti, da je policist odgovoren. Obveznost se namreč nanaša samo na izpeljavo postopka po vseh veljavnih predpisih.

<sup>343</sup> Lewis se na primer zavzema za možnost pritožbenega telesa, da ugovarja odločitvi disciplinskega organa (Colleen Lewis, *Complaints Against Police...*s. 78 - 79).

<sup>344</sup> Philip C. Stenning, s. 160; Samuel Walker, s. 76.

<sup>345</sup> Samuel Walker, s. 76 - 77.



V primerih, ko o pritožbi na podlagi lastne ali policijske preiskave odloča **an- gleška Neodvisna komisija za pritožbe zoper policijo**, lahko ta z namenom uvedbe disciplinskega postopka od načelnika policije ali civilnega policijskega urada (*Police Authority*) (ta dva sta pristojna disciplinska organa) zahteva izdajo obrazloženega memoranduma, v katerem se morata izjaviti o (ne)uvedbi in vrsti disciplinskega postopka. Ko prejme memorandum, ima neodvisna komisija dve možnosti: lahko se strinja s predlogi, ki so v njem vsebovani, in pusti, da se postopki, ki so v njem predlagani, izvedejo. Druga možnost pa je, da se ne strinja s predlogi iz memoranduma in zahteva uvedbo disciplinskega postopka, pri čemer določi tudi njegovo vrsto. V tem primeru je načelnik policije ali civilni policijski urad (*Police Authority*) dolžan ta postopek izpeljati. Disciplinski postopek, uveden na podlagi preiskane pritožbe, ima zaradi zagotavljanja nepristranskosti določene posebnosti. Tako ima neodvisna komisija pravico predstaviti disciplinsko zadevo in opazovati potek disciplinskega postopka. Pritožnik je lahko pri disciplinskem postopku navzoč (spremljajo ga lahko tudi največ tri osebe), v izjemnih primerih, če tako odloči neodvisna komisija, pa je lahko disciplinski postopek javen.<sup>346</sup> V primerih, ko je preiskava in končno odločanje o pritožbi v pristojnosti policije (*Police Authority*, načelnik policije), odločitev o (ne)uvedbi disciplinskega postopka sprejme ta samostojno. Neodvisna komisija lahko tej odločitvi nasprotuje in jo spremeni le na podlagi ugovora (*appeal*), ki ga vložijo pritožnik, ki se z odločitvijo glede disciplinskega postopku ne strinja.

### 3.8. Neformalno reševanje pritožb zoper policijo

Neformalno reševanje se od klasičnega postopka reševanja pritožb razlikuje že po svojem bistvu. Medtem ko so klasični pritožbeni postopki: »kvazi-sodni postopki, v katerih je oseba obtožena napačnega ravnanja«<sup>347</sup> in je celoten postopek namenjen ugotavljanju dejanskega stanja in odgovornosti policista, temelji neformalno reševanje pritožbe na predpostavki, da med policistom in pritožnikom obstaja spor, ki ga je mogoče soglasno rešiti s posredovanjem tretje nevtralne osebe. Tak način reševanja sporov med javnostjo in policijo predlaga tudi Evropski kodeks policijske etike, ki v 62. členu navaja, da je treba »spodbujati mehanizme odgovornosti, ki temeljijo na komunikaciji in medsebojnem razumevanju«, pri čemer v komentarju omenjenega člena navaja, da bi morali biti takšni mehanizmi po možnosti neodvisni od policije.<sup>348</sup>

<sup>346</sup> Posebnosti disciplinskega postopka povzete po: [www.ipcc.gov.uk/index/about\\_ipcc/new\\_system.htm](http://www.ipcc.gov.uk/index/about_ipcc/new_system.htm)

<sup>347</sup> Samuel Walker, Carol Archbold in Leigh Herbst, *Mediating Citizen Complaints Against Police Officers: A Guide For Police and Community Leaders* (U.S. Department of Justice, 2002) s. 69. Dostopno na [www.cops.usdoj.gov](http://www.cops.usdoj.gov)

<sup>348</sup> Komentar k 62. členu *Evropskega kodeksa policijske etike*.



Postopkov neformalnega reševanja je več vrst (mediacija, conciliacija, arbitraž) in v praksi si niti dva nista povsem enaka, prav tako pa je tudi težko najti postopek, ki bi povsem ustrezal kateremu od teoretičnih modelov.

**Angleška zakonodaja** določa, da je notranji minister (*Secretary of State*) pristojen za izdajo uredb, ki bodo določale različne oblike neformalnega reševanja pritožb. V pripravljalni fazi je bilo doseženo soglasje, da naj bodo te oblike reševanje spora s posredovanjem (*management resolution*), reševanje spora z obnovo dogodka (*restorative conference*) in mediacija.<sup>349</sup> *Management resolution* predstavlja neformalno reševanje pritožbe v obliki pogovora policista, imenovanega za reševanja pritožbe, s pritožnikom in policistom, zoper katerega je bila podana pritožba, v katerem se skuša najti rešitev, ki bi ustrezala obema strankama. *Restorative conference* predstavlja soglasno soočenje pritožnika in policista, kjer se poskuša z obnovo dogodka in njegovo razlago ter opravičili in pojasnili s strani policista doseči pomiritev pritožnika. Mediacija pa je postopek zelo podoben *management resolution*, le da je mediator imenovan s soglasjem ali neposredno s strani neodvisne komisije in tako ni nujno policist.

Reševanje pritožb po neformalni poti, ki se v Sloveniji imenuje tudi *pomiritveni postopek*, smo obravnavali že v prejšnjem poglavju. Kriteriji za učinkovito neformalno reševanje pritožb, ki bodo obravnavani v nadaljevanju, pa potrjujejo dejstvo, da slovenska ureditev nikakor ne ustreza standardom na tem področju in da je zato uporaba izraza *pomiritveni postopek* zavajajoča.

### 3.8.1. Bistveni elementi neformalnega reševanja pritožb zoper policiste

Opredeleževanje posameznih modelov neformalnega reševanja spora bi preseгло namen tega poročila, zato bomo izpostavili samo ključne elemente, ki naj bi bili v postopku neformalnega reševanja izpolnjeni, da je lahko dosežen njegov namen: to je rešitev spora med pritožnikom in policistom.

- Postopek neformalnega reševanja pritožb mora biti kljub nazivu 'neformalni' **reguliran**, da kot tak daje pritožniku in policistu jasno predstavo o tem, v kaj se spuščata in kaj lahko pričakujeta. Predpisi morajo tako dovolj jasno določati potek in vrsto postopka, vlogo strank in rešitve, ki se lahko oblikujejo. V nasprotnem primeru je večja verjetnost, da bo prihajalo do zmotnih pričakovanj in nezadovoljstva strank s postopkom.

<sup>349</sup> Združeno kraljestvo, Home Office: »New Police Complaints System«, Thematic Paper No. 7 (julij 2003).

- Postopek mora temeljiti na **prostovoljni udeležbi** obeh vpletenih strank, ki mora biti podana ves čas postopka. Poleg tega morata biti stranki informirani o namenu in poteku postopka, preden podata soglasje za njegovo izvedbo.
- Ključno za uspešnost neformalnega reševanja pritožb je zagotavljanje **enakosti položajev pritožnika in policista**, kajti le tako se lahko doseže sporazumna rešitev spora med strankama pritožbe. Kot poudarja priročnik *Mediating Citizens Complaints Against Police Officers*, se postopki mediacije pritožb nad policijo od drugih vrst mediacije močno razlikujejo zaradi razlik v moči (*power differences*) med policisti in pritožniki.<sup>350</sup> Za zmanjševanje teh razlik je pomembno, da oseba (mediator, conciliator ipd.), ki je zadolžena za vodenje postopka, ni povezana s postopkom in policistom, ki sta predmet pritožbe, in da je čim bolj usposobljena za to nalogo. Poleg tega k zmanjševanju razlik v moči v veliki meri pripomore tudi izvajanje neformalnega reševanja v nevtralnem okolju ter prepoved nošenja uniform in uporabljanja uradnih nazivov.

Na **Severnem Irskem** pritožbo Policijskega ombudsmana, potem ko odloči, da je primerna za neformalno reševanje, posredujejo pristojnemu disciplinske-mu organu. Ta za izpeljavo postopka imenuje določenega policista ali pa neformalno reševanje izvede sam. Kasnejša zakonodaja mu namreč daje možnost, da nastopi kot mediator med strankama pritožbe. Mediacijo lahko ombudsman izvede po preiskavi in po pridobitvi privoljenja pritožnika in policista. V svojem letnem poročilu ombudsman poudarja, da bi bilo bolje, če bi lahko tovrstni postopek mediacije uvedli v vseh fazah postopka in ne samo po končani preiskavi.<sup>351</sup>

V nizozemski policijski regiji **Amsterdam-Amstelland** neformalno reševanje pritožb nad policijo poteka v okviru policijske enote (*neighbourhood team*), na katero se pritožba nanaša. Za neformalno reševanje (uporabljajo postopek mediacije) je zadolžen pritožbeni posrednik (*Complaints Intermediary*). To je policist, imenovan s strani direktorja policije, ki pa ne sme biti povezan s postopkom in policistom, v zvezi s katerima je podana pritožba.

Ena izmed oblik neformalnega reševanja pritožb nad policijo po **angleški ureditvi** je mediacija.<sup>352</sup> Mediacijo izvaja mediator, ki ga s soglasjem neodvisne komisije imenuje policija ali pa ga imenuje neodvisna komisija sama.

<sup>350</sup> *Mediating Citizen Complaints Against Police Officers*, s. 27.

<sup>351</sup> *Police Ombudsman for NI, Annual Report: April 2002 - March 2003*, s. 16.

<sup>352</sup> Združeno kraljestvo, *Home Office. New Police Complaints System, Thematic Paper No.7*(julij, 2003).

### 3.8.2. Prednosti neformalnega reševanja pritožb nad policijo

Kot navaja priročnik *Mediating Citizens Complaints Against Police Officers*, lahko nudi mediacija kot oblika neformalnega reševanja pritožb mnogo potencialnih prednosti. Tako priročnik med drugim navaja prednosti za pritožnika, policista in pritožbeni postopek kot celoto ter pozitiven vpliv, ki ga ima tak način reševanja pritožb na približevanje policije skupnosti, torej na 'v skupnost usmerjeno policijsko delo'.<sup>353</sup>

Raziskave so pokazale, da veliko **pritožnikov** z vložitvijo pritožbe ne želi doseči kaznovanja policistov ali resnejših disciplinskih ukrepov zoper njih, temveč samo naznaniti dejanje, povedati svoje mnenje ali prejeti neko obliko odziva, kot je na primer opravičilo ali pojasnilo.<sup>354</sup> Neformalni načini reševanja pritožb dajejo več možnosti za takšne zaključke obravnavanja pritožb, saj dopuščajo različne rezultate, poleg tega pa tudi omogočajo pritožniku vplivati na končni rezultat postopka.

Za policista neformalno reševanje predstavlja priložnost, da se seznanijo s perspektivo, iz katere državljani gledajo na policijske postopke, ki jo je zaradi šolanja in policijskega dela morda izgubil. Neformalno reševanje mu omogoča, da se nauči tehnik za izogibanje pritožb, pojasni svoja dejanja,<sup>355</sup> prispeva k odločitvi, do katere bo na podlagi postopka prišlo, ter tudi, da spozna napake, ki jih dela pri svojem delu, in jih na podlagi tega odpravi.

**Za pritožbeni postopek** je neformalno reševanje pritožb koristno med drugim zaradi relativne hitrosti in nizkih stroškov, saj za njegovo izvedbo ni treba opravljati vseh preiskovalnih dejanj in drugih aktivnosti, ki so značilne za klasičen pritožbeni postopek (npr. ugotavljanje dejanskega stanja, obravnavanje pritožbe na seji...).

### 3.8.3. Nevarnosti neformalnega reševanja

Iz dosedanje razprave je bilo mogoče razbrati, da postopek neformalnega reševanja prinaša vrsto prednosti. Ne glede na to se je treba zavedati, da v sebi skriva tudi določene nevarnosti, ki jih je treba upoštevati pri uvajanju ali

<sup>353</sup> *Mediating Citizen Complaints Against Police Officers*, s. 5-16.

<sup>354</sup> Priročnik *Mediating Citizen Complaints Against Police Officers* (s. 9) navaja primer ankete o reakcijah v zvezi s hipotetičnim primerom kršitve s strani policista. Med osebami, ki so se odločile za vložitev pritožbe, jih je večina hotela s tem doseči le opravičilo ali pojasnilo ali pa dobiti priložnost, da policistu pojasnijo svoj vidik zadeve, le redki pa so hoteli npr. da se policista odpusti. Podobno ugotavljata tudi Niels Uildriks in Piet Van Reenen v *Policing Post-communist Societies: Police-Public Violence, Democratic Policing and Human Rights* (Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2003, s. 214 in 215).

<sup>355</sup> Douglas W. Perez, s. 258 in 259.

spreminjanju neformalnega reševanja pritožb. V nadaljevanju navajamo glavne izmed njih in podajamo možnosti za njihovo odvracanje:

- **nevarnost preširoke uporabe postopka neformalnega reševanja pritožb nad policijo:** v teoriji in praksi je bilo doseženo soglasje, da za neformalen način reševanja pritožb niso primerne pritožbe, ki zatrjujejo resnejše policijske kršitve. Ker postopki neformalnega reševanja navadno izključujejo<sup>356</sup> možnost, da se proti policistu sproži tudi druge postopke (npr. disciplinske), pritožb ni mogoče reševati na tak način v primerih, ko bi lahko imela očitana dejanja, če bi bila dokazana, resnejše posledice, npr. uvedbo kazenskega postopka ali resnejše disciplinske posledice.

**Policijski ombudsman na Severnem Irskem** ne more odločiti, da je zadeva primerna za neformalno reševanje, če gre za resno pritožbo. Za resno pritožbo gre, kadar je v pritožbi zatrjevano ravnanje policista privedlo do smrti ali resnejše poškodbe določene osebe ali v drugih primerih, kjer obstajajo razlogi za uvedbo kazenskega postopka.<sup>357</sup>

Eden izmed namenov nove ureditve obravnavanja pritožb nad policijo v **Angliji** je bila tudi razširitev uporabe neformalnega reševanja pritožb. V skladu s tem so razširili obseg pritožb, v primeru katerih se lahko uvede postopek neformalnega reševanja. Tako se lahko na ta način rešuje pritožbe, ki zatrjujejo ravnanje policista, ki: (1) tudi če bi bilo dokazano, ne bi pripeljalo do disciplinskega ali kazenskega postopka, (2) tudi če bi bilo dokazano, ne bi imelo za posledico prenehanje delovnega razmerja policista ali razporeditve policista na manj odgovorno delovno mesto, (3) tudi če bi bil na njegovi podlagi uveden kazenski ali disciplinski postopek, ne bi bil uspešen zaradi pomanjkanja dokazov. Očitana ravnanja po drugi in tretji točki lahko predstavljajo resnejše kršitve, zato je zaradi preprečevanja zlorab postopka neformalnega reševanja pritožbe predvideno, da mora dati soglasje k odločitvi policije za uvedbo takega postopka neodvisna komisija.

- **Neformalno reševanje pritožb kot sredstvo policista za izmikanje odgovornosti:** pritožbeni mehanizem mora vsebovati mehanizme, ki preprečujejo, da bi se policist, proti kateremu je bilo podanih več pritožb, preko njihove vsakokratne rešitve z neformalnim reševanjem izognil odgovornosti zaradi ponavljajočih se kršitev.

<sup>356</sup> Tako na primer uspešno končan postopek mediacije s strani severnoirskega ombudsmana preprečuje vse nadaljnje postopke proti policistu na podlagi v pritožbi mu očitane ravnanja. Glej: *Police (Northern Ireland) Act 2000, Section 62.*

<sup>357</sup> *Police Ombudsman for Northern Ireland, Annual Report: April 2002 - March 2003.*

Primer odpravljanja te nevarnosti npr. predstavlja ureditev v okviru **washingtonske policije**, kjer lahko letno z mediacijo rešijo le eno pritožbo, vloženo proti istemu policistu.<sup>358</sup>

- **Nevarnost izvajanja pritiskov na pritožnike v postopku neformalnega reševanja pritožb:** ta nevarnost je prisotna predvsem v primerih, ko je neformalno reševanje pritožb zaupano policiji ali z njo povezanemu organu, ki lahko ima interes, da preko izvajanja pritiska doseže hiter zaključek zadeve brez resnejših posledic. Zato, da do takšnih zlorab postopka ne prihaja, je pomembno, da ima pritožnik možnost, da na nepravilnosti v postopku opozori oziroma da se pritoži na neodvisen organ.

V **Angliji** lahko pritožnik, ki meni, da v postopku neformalnega reševanja pritožbe ni bilo zadoščeno vsem postopkovnim zahtevam, vloži ugovor (*appeal*) na neodvisno komisijo, ki pa ga ne more vložiti zaradi nezadovoljstva z rešitvijo neformalnega reševanja pritožbe. Posledica ugovora je lahko razveljavitev postopka neformalnega reševanja pritožbe.

- **Nevarnost spregleda vzorcev in trendov, ki jih je mogoče zaznati preko strukture pritožb, ki so rešene neformalno:** neformalno reševanje mora biti kljub neformalnosti nadzorovano, zato mora nad postopki neformalnega reševanja pritožb izvajati nadzor pritožbeno telo, ki mora biti sposobno prepoznati pojav pogostih pritožb proti določeni policijski enoti, policistu ali ki jih vlaga določena družbena skupina.<sup>359</sup> Podatki o sproženih pomiritvenih postopkih in njihovih rezultatih morajo biti s tem namenom tudi vključeni v poročila pritožbenega telesa.

Ena izmed nalog **severnoirskega Policijskega ombudsmana** je tudi sledenje vzorcem in trendom policijskih kršitev, kot jih razbere iz zadev, ki jih obravnava, in poročanje o teh ugotovitvah organom, pristojnim za vodenje policije. Priložnost za zbiranje teh informacij pri neformalnih postopkih predstavlja njegovi pooblastili, da odloči o primernosti zadeve za neformalno reševanje ter da pred zaključkom vsakega postopka neformalnega reševanja pritožbe pregleda s primerom povezano dokumentacijo, da bi preveril, ali so bili obravnavani vsi elementi pritožbe, ali je bil postopek korektno izpeljan in ali sta bili obe stranki zadovoljni z obravnavo zadeve.<sup>360</sup>

<sup>358</sup> [www.occr.dc.gov](http://www.occr.dc.gov)

<sup>359</sup> Mary O' Rawe in Linda Moore, s. 125.

<sup>360</sup> *Police Ombudsman for Northern Ireland, Annual Review (2003)*. Dostopno na: [www.policeombudsman.org](http://www.policeombudsman.org).

### 3.9. Proaktivno delovanje pritožbenega mehanizma in pristojnosti, ki presegajo reševanje posamezne pritožbe

Pritožbe omogočajo vpogled v številne informacije: glede posameznih primerov zatrjevanih kršitev, problematičnih policistov, mnenj in skrbi državljanov v zvezi z delom policije in glede vodenja posamezne policijske uprave ali postaje. S pomočjo pritožb je mogoče identificirati tudi področja, kjer potrebujejo policisti dodatno usposabljanje, in posamezne policiste, ki bi jih bilo treba dodatno usposobiti.

Pritožbe so tako lahko izredno dragoceno orodje ne samo za izboljšanje odnosov z državljani, ampak predvsem za izboljšanje policijskega dela in njegovega vodenja. Odvrnilni učinek, ki ga lahko ima reševanje konkretnih pritožb, kadar mu sledijo tudi ustrezni disciplinski postopki, je usmerjen v specialno in generalno prevencijo. Vendar pa pritožbeni sistem na dolgi rok ne bo imel pomembnih pozitivnih učinkov na izboljšanje policijskega dela, če bo obravnavanje konkretnih kršitev izolirano od vprašanja, kaj je do njih pripeljalo. Podlaga za nekatere kršitve je lahko namreč tudi neustrezna ureditev določenega področja dela policije, neustrezno vodenje, usposabljanje, delovni pogoji ipd.

Douglas W. Perez zaključuje svojo študijo o pritožbenih mehanizmih z ugotovitvijo, da je učenje najbolj pomembna naloga vsakega pritožbenega sistema. Po njegovem mnenju je reševanje posameznih pritožb (reaktivne pristojnosti) pomembno, vendar pa je proaktivni vpliv na obnašanje policistov prav tako odločilen in pomemben vidik pritožbenega mehanizma.<sup>361</sup> Širši pristop, ki presega zgolj reševanje posameznih pritožb, odpira tudi več možnosti za sodelovanje med policijo in pritožbenim telesom in tako sprošča sicer pogosto kritičen in napet odnos.<sup>362</sup>

Proaktivno delovanje pritožbenega mehanizma predvideva problemsko orientiran pristop, ki je osredotočen na organizacijo in delovanje policije in ne samo na posamezne primere. To pomeni, da pritožbeno telo obravnava tudi probleme, ki izhajajo iz neustrezne policijske politike in vodenja in v zvezi s tem daje priporočila za izboljšanje.

Na podlagi ureditev v državah, ki smo jih obravnavali, in ugotovitev stroke bi moralo imeti pritožbeno telo poleg pristojnosti obravnavanja in preiskovanja konkretnih pritožb tudi ustrezne pristojnosti in sredstva za:

<sup>361</sup> Douglas W. Perez, s. 250 in 251.

<sup>362</sup> Glej npr. Emma Phillips in Jennifer Trone, *Building Public Confidence in Police Through Civilian Oversight* (Vera Institute of Justice, september 2002) s. 9 in 10.

- izvajanje raziskav (raziskovalni oddelek s strokovnjaki in raziskovalci);<sup>363</sup>
- preiskovanje vzorcev kršitev, ki izhajajo iz obravnavanih primerov;
- spremljanje ukrepanja pristojnih organov zlasti pa policije (kazenski in disciplinski postopki) v zvezi s primeri, ki jih je pritožbeno telo obravnavalo in na splošno;
- izvajanje aktivnosti za zagotavljanje zaupanja javnosti v pritožbeni sistem in zagotavljanje njegove široke dostopnosti;
- informiranje javnosti o vlogi pritožbenega telesa;
- posredovanje informacij, povezanih s policijo, ki zanimajo državljane (npr. odprti telefon);
- sodelovanje na področju usposabljanja in za pripravo priporočil za izboljšanje usposabljanja na področjih, ki se izkažejo za problematična;
- sodelovanje pri spreminjanju usmerjanja in vodenja policije, pri sprejemanju predpisov, določanju vsebine programov za usposabljanje, oblikovanju procesa izbiranja kandidatov za policiste itd. (to se nanaša tako na dajanje splošnih priporočil kot tudi na dajanje priporočil glede konkretnih primerov);<sup>364</sup>
- izvajanje proaktivnih nadzorstvenih pristojnosti: npr. testiranje policijske integritete, nadzorovanje situacij, ki pogosto vodijo v kršitve;<sup>365</sup>
- sodelovanje pri spreminjanju policijske kulture preko t.i. 'sistema zgodnjih opozoril' (*Early Warning System*) in pri preiskovanju krivih in zavajajočih pričanj policistov (kodeks molčečnosti);<sup>366</sup>
- preverjanje, kako policija upošteva priporočila, in
- evaluacijo lastnih programov.<sup>367</sup>

Sektor za pritožbe ne izvaja nobenih izmed naštetih dejavnosti, saj je njegova naloga izključno vodenje senatov, nadzor nad izvajanjem Pravilnika o reševanju pritožb in še nekatere naloge v zvezi z obravnavanjem konkretnih pritožb. Nekatere od omenjenih pristojnosti bi sicer lahko izvajala sektorja za nadzor in sektor

*Nadaljevanje na naslednji strani ...*

<sup>363</sup> Colleen Lewis, *Complaints Against Police...*s. 80, Mary O' Rawe in Linda Moore, s. 121 in 122.

<sup>364</sup> David Brereton, s. 116-118; Samuel Walker, s. 93-104. Slednji govori o 'monitoring funkciji' telesa za državljanski nadzor, ki dopolnjuje njegovo vlogo v reševanju pritožb. Del 'monitoring funkcije' je tudi *policy review*.

<sup>365</sup> David Brereton, s. 116-118.

<sup>366</sup> Samuel Walker, s. 110 in 111.

<sup>367</sup> Pod pristojnosti, ki presegajo reševanje konkretnih pritožb, ki smo jih že obravnavali v prejšnjih poglavjih, lahko uvrstimo tudi preiskovanje in obravnavanje kršitev, ne da bi bila v konkretnem primeru vložena pritožba (npr. obravnava primerov na lastno pobudo, ko npr. pritožbeno telo zanje izve iz medijev ali poročil nevladnih organizacij, ter primerov, o katerih je dolžna policija obveščati pritožbeno telo).



za usmerjanje policije na ministrstvu, vendar pa, kot je bilo že omenjeno,<sup>368</sup> ni vzpostavljene transparentnosti in koordinacije teh nalog znotraj direktorata za policijo in druge varnostne naloge in zato zaenkrat ne moremo govoriti o tem, da na tem področju reševanja pritožb obstaja nek integriran pristop, ki bi poleg reaktivnih vključeval tudi proaktivne pristojnosti.<sup>369</sup>

**Policijska pritožbena komisija**, ki rešuje pritožbe v nizozemski policijski regiji **Amsterdam-Amstelland**, ima poleg nalog v zvezi z reševanjem pritožb na podlagi ugotovitev, ki jih pri tem pridobi, možnost predlagati spremembe v organizaciji in metodah delovanja policije.

Poseben oddelek za raziskave in preventivo (*Research and Prevention Division*) **Criminal Justice Commission (Queensland)** izvaja raziskave in daje priporočila v zvezi z varnostnim sistemom ter izvaja stalen monitoring in nadzor učinkovitosti programov policije, še posebej tistih, v zvezi s katerimi je dala priporočila CJC. Ti programi vključujejo zadeve kot npr. v skupnost usmerjeno policijsko delo ter izobraževanje policistov.

Na **Severnem Irskem** je Neodvisna komisija za policijo za Severno Irsko (Pattenova komisija)<sup>370</sup> v svojem poročilu zapisala, da mora imeti policijski ombudsman dolžnost zbiranja podatkov o trendih in vzorcih, ki izhajajo iz pritožb zoper policijo ali se kopičijo zoper posameznega policista, in si mora v sodelovanju s policijo prizadevati za rešitev problemov, ki izhajajo iz njih. V skladu s tem so bile policijskemu ombudsmanu podeljene pristojnosti za sledenje vzorcem in trendom policijskih kršitev, ki izhajajo iz zadev, ki jih sam obravnava ali mu o njih poroča policija ali civilni policijski odbor (*Policing Board*).

Splošne naloge **angleške Neodvisne komisije za pritožbe zoper policijo** (opisane so v posebni publikaciji)<sup>371</sup> lahko združimo v funkcijo »skrbništva« (*guardianship*) nad sistemom policijskih pritožb. Ta funkcija vključuje: (1) monitoring, revizijo (*review*) in inšpekcijo sistema reševanja pritožb na policijski ravni (tako ima neodvisna komisija možnost izvajati redne in tematske inšpekcije pri posameznih lokalnih policijah); (2) zagotavljanje (*promoting*) zaupanja javnosti v pritožbeni sistem kot celoto; (3) zagotavljanje dostopnosti pritožbenega sistema in (4) informiranje javnosti o vlogi in nalogah neodvisne komisije.

<sup>368</sup> Več pri transparentnosti pritožbenega mehanizma, točka 3.4.

<sup>369</sup> Policija je do sedaj tudi sama izvajala določene problemsko usmerjene aktivnosti na podlagi pritožb, ki pa so bile usmerjene predvsem v samo reševanje pritožb. Tako so npr. v policijski reviji *Praksa* obravnavani posamezni problematični primeri pritožb; na podlagi problemov, ki so se pokazali pri reševanju pritožb pa se občasno izvajajo tudi usposabljanja inšpektorjev za pritožbe.

<sup>370</sup> 'Patten Report', s. 37.

<sup>371</sup> *Independent Police Complaints Commission, Policy and Strategic Direction, Guardianship of the Police Complaints System*, 2003.



## 4. Povzetek priporočil

V poročilu ugotavljamo, da slovenska ureditev reševanja pritožb zoper policijo ne zagotavlja učinkovitega in objektivnega reševanja in preiskovanja pritožb. Prav tako menimo, da ministrstvo za notranje zadeve, ki je odgovorno za reševanje pritožb, ne predstavlja neodvisnega pritožbenega telesa ter pri reševanju pritožb in širšem nadzoru nad policijo ni zadosti učinkovito.

**A. Zato pozivamo slovenske oblasti, da ustanovijo posebno telo, neodvisno od politike in policije in izključno profesionalno, z ustreznimi pooblastili in zmogljivostmi za preiskovanje domnevnih kršitev človekovih pravic, ki naj bi jih pri svojem delu storili policisti. Takšno telo mora biti sestavljeno iz strokovnjakov, neodvisnih od policije, in izrecno upravičeno sprožiti preiskavo domnevnih resnih policijskih kršitev, ne glede na to, ali je bila vložena pritožba. Poleg tega mora biti pri svojem delu samostojno in kot tako delovati navzven.**

Nov pritožbeni mehanizem mora biti preudarna izbira, osnovana na ugotovitvah stroke, potrebah skupnosti, mednarodnih standardih, ki urejajo varstvo človekovih pravic, in izkušnjah drugih držav. V nadaljevanju povzemamo izhodišča za nadaljnje urejanje tega področja, ki so se glede na mednarodne standarde, stroko in izkušnje drugih držav, ki so natančneje obravnavani v poročilu, izkazala za najbolj ustrezna:

1. Pritožbeni mehanizem mora biti legitimen in uživati podporo tako javnosti kot tudi policije.
2. Pritožbeni mehanizem mora biti neodvisen od policije in ministrstva, pristojnega za policijo, ter po možnosti odgovoren parlamentu.
3. Pritožbeni mehanizem mora imeti vnaprej zagotovljena zadostna sredstva za delovanje, ki jih ne sme kontrolirati policija ali pristojno ministrstvo in ki jih ni mogoče sproti omejevati.
4. Pritožbeni mehanizem mora biti čimbolj dostopen in odprt do javnosti:
  - *ljudje in policisti morajo biti informirani o pravici do pritožbe zoper policijo in pritožbenem postopku.*
  - *Pritožbo mora biti mogoče vložiti tudi na drugih lokacijah, ne samo na policiji (npr. na dislociranih enotah pritožbenega telesa, občini,*

upravni enoti ipd). Poleg tega morajo biti mesta za vložitev pritožbe v čim več krajih, tako da vložitev pritožbe ne pogojuje večjih stroškov in naporov.

- Legitimacija za vložitev pritožbe ne sme biti omejena samo na osebo, ki naj bi ji policija kršila pravice, ampak mora zajemati širši krog oseb (npr. tudi priče dogodka). Prav tako mora biti možno vložiti pritožbo, ki se nanaša na nezakonito ali neetično ravnanje policista, ki pa ne predstavlja nujno kršitve pravic pritožnika.
  - Rok za vložitev pritožbe mora biti dovolj dolg, kar je glede na primerjalne ureditve vsaj šest mesecev.
  - Pritožbeni postopek mora vsebovati varovalke, s katerimi posameznika zaščiti pred proti-obtožbami in drugimi oblikami pritiskov.
5. Ureditev pritožbenega sistema in njegovo delovanje morata biti transparentna, kar je pomembno tudi pri zagotavljanju odgovornosti pritožbenega telesa in drugih organov, ki sodelujejo v procesu reševanja pritožb za učinkovito uresničevanje svojih nalog in pristojnosti.
6. Učinkovitost pritožbenega mehanizma je pogojena z učinkovitostjo vseh faz pritožbenega postopka in s pristojnostmi pritožbenega telesa, ki presegajo ta postopek. Med drugim zahteva, da ima pritožbeno telo:
- pooblastila za sprejemanje in klasifikacijo pritožb;
  - pooblastila za preiskovanje vsaj najbolj resnih pritožb ter pooblastila za nadzorovanje oziroma usmerjanje preiskovanja pritožb, ki ga izvaja policija;
  - raziskovalne pristojnosti, ki omogočajo odkrivanje vzorcev kršitev;
  - možnost izvajanja preiskav na lastno pobudo;
  - možnost preiskovanja anonimnih pritožb;
  - lastna sredstva za obveščanje javnosti in možnost obveščanja javnosti o pomembnih ugotovitvah brez predhodne odobritve s strani policije ali pristojnega ministrstva;
  - neomejen dostop do prostorov za pridržanje, dokumentacije in oseb;
  - pooblastila, da zahteva informacije o ukrepih, sproženih v posameznih primerih, ter pooblastila za ukrepanje takrat, ko njegova priporočila niso spoštovana;
  - pristojnosti in pooblastila, izrecno določena v zakonu.
7. Pritožbe, ki zatrjujejo najresnejše policijske kršitve, ki pomenijo kršitev temeljnih človekovih pravic, morajo biti preiskane s strani neodvisnih preiskovalcev, ostale preiskave pa morajo biti vsaj vodene ali nadzorovane s strani neodvisnega pritožbenega telesa. Za učinkovite preiskave

morajo biti zagotovljene ustrezne zmogljivosti za preiskovanje (dovolj zaposlenih, strokovnost, usposabljanje ...); ustrezna pooblastila preiskovalcev za preiskovanje in možnost pritožbenega telesa (oz. neodvisnih preiskovalcev), da preiskuje pritožbe od začetka; dolžnost policistov, da pričajo v postopku; uradna pravila ali navodila za preiskovanje pritožb; neomejen dostop pritožbenega telesa do prostorov za pridržanje in oseb ter do vse policijske in druge dokumentacije, vključno s forenzičnimi in zdravstvenimi poročili; pravica pritožbenega telesa zahtevati sodelovanje policije ali konkretnih policistov.

8. Za učinkovit nadzor pritožbenega telesa nad delom policije z vidika človekovih pravic je ključno, da lahko pritožbe preiskujejo tudi zaposleni pri neodvisnem pritožbenem telesu, ki morajo imeti v ta namen ustrezna pooblastila, enaka pooblastilom, ki jih imajo za tovrstne preiskave policisti. Poleg tega mora biti z zakonom določena dolžnost policije, da poroča pritožbenemu telesu o primerih, kot je uporaba strelnega orožja, uporaba prisilnih sredstev s hujšimi posledicami ipd. V skladu z zgoraj omenjenimi pristojnostmi mora imeti pritožbeno telo možnost te primere tudi neodvisno preiskati.
9. Odločitev o pritožbi se mora sprejeti na podlagi dokaznega standarda, ki je nižji kot standard v kazenskem postopku, ter ob upoštevanju dejstva, da je dokazno breme glede načina nastanka poškodb posameznika, ki so nastale v policijskem postopku, na strani države.
10. Pritožbeno telo mora imeti možnost vplivati na odločitev pristojnih disciplinskih organov in državnega tožilstva glede ukrepanja zoper policiste, ki so bili predmet utemeljene pritožbe oz. preiskave, ki jo je telo izvedlo na lastno pobudo. Tako mora biti pritožbeno telo dolžno kopije vseh pritožb, ki se nanašajo na policijsko ravnanje, ki bi lahko pomenilo kaznivo dejanje, posredovati državnemu tožilstvu in ga obvestiti tudi o svojih ugotovitvah iz pritožbenega postopka. Poleg tega mora biti pritožbeno telo pristojno predlagati disciplinske ukrepe zoper policiste ter zahtevati poročila od policije in državnega tožilstva glede ukrepov, ki so bili izvedeni na podlagi njegovih predlogov ali priporočil.
11. Pritožbe, ki zatrjujejo resnejše policijske kršitve, kot npr. grdo ravnanje policije ali druge oblike kršitev človekovih pravic, se ne smejo reševati v neformalnih postopkih. Nad postopki neformalnega reševanja 'manj resnih' pritožb mora pritožbeno telo izvajati nadzor, tako da prepozna pojav pogostih pritožb proti določeni policijski enoti, policistu ali ki jih vlaga določena družbena skupina. Poleg tega mora biti

neformalno reševanje pritožb že samo tako urejeno, da npr. preprečuje, da bi se policist, proti kateremu je bilo podanih več pritožb, preko njihove vsakokratne rešitve z neformalnim reševanjem izognil odgovornosti zaradi ponavljajočih se kršitev.

12. Postopek neformalnega reševanja pritožb mora biti reguliran, da kot tak daje pritožniku in policistu jasno predstavo o tem, v kaj se spuščata in kaj lahko pričakujeta, ter se mora izvajati v skladu s standardi, opisanimi v poročilu. Postopek mora temeljiti na prostovoljni udeležbi obeh vpletenih strank, ki mora biti zagotovljena ves čas postopka, poleg tega jima mora omogočati, da na morebitne nepravilnosti v postopku opozorita oz. se pritožita na neodvisen pritožbeni organ.
13. Na podlagi ureditev v državah, ki smo jih obravnavali, in ugotovitev stroke mora imeti pritožbeno telo poleg pristojnosti obravnavanja in preiskovanja konkretnih pritožb tudi ustrezne pristojnosti in sredstva za:
  - *proaktivno delovanje;*
  - *zagotavljanje transparentnosti v disciplinski politiki policije in glede rezultatov kazenskih postopkov zoper policiste;*
  - *izvajanje aktivnosti za zagotavljanje zaupanja javnosti v pritožbeni sistem in zagotavljanje njegove široke dostopnosti;*
  - *preverjanje, kako policija upošteva priporočila, in*
  - *evaluacijo lastnega delovanja.*

**B. Oblikovanje resnično neodvisnega pritožbenega telesa, ki bi bilo pristojno za nadzor nad policijo z vidika spoštovanja človekovih pravic, bo nedvomno zahtevalo določen čas. Do takrat in poleg tega pa je potrebno že v okviru obstoječega sistema sprejeti določene ukrepe, nujno potrebne za učinkovit nadzor nad policijo in objektivno reševanje pritožb zoper njeno delo.**

1. Treba je okrepiti nadzor ministrstva za notranje zadeve in državnega tožilstva nad policijo in zagotoviti, da kršitev človekovih pravic, ki naj bi jih pri svojem delu storili policisti, ne bo preiskovala policija sama in da bo nad temi preiskavami zagotovljen sproten, temeljit in učinkovit nadzor zunanjega neodvisnega organa.
2. Ministrstvo za notranje zadeve mora izvajati učinkovit nadzor nad spoštovanjem človekovih pravic s strani policije in nad ukrepanjem policije v primerih suma, da so policisti kršili človekove pravice (tudi nad ustrezno disciplinsko politiko). Policija bi morala biti zato dolžna sproti obveščati ministrstvo o primerih domnevnih kršitev človekovih pravic,

ki naj bi jih storili policisti pri opravljanju policijskih nalog, o uporabi prisilnih sredstev s hujšimi posledicami in o drugih hujših posegih v človekove pravice. Pristojni uslužbenci ministrstva pa bi morali preiskave izvajati po uradni dolžnosti in glede tega ne bi smeli biti odvisni od dovoljenja ali odredbe ministra za notranje zadeve.

3. Pristojne oblasti bi morale, četudi znotraj ministrstva in v okviru obstoječe ureditve reševanja pritožb, oblikovati telo, ki bi združevalo vse pomembne naloge glede reševanja pritožb in tako tudi v očeh javnosti individualiziralo odgovornost za pritožbeni sistem. Takšno telo bi moralo tudi navzven delovati samostojno, samo odločati o izvedbi posameznih preiskav, samo obveščati javnost o pomembnih ugotovitvah in izdajati javna poročila o pritožbah in svojem delu.
4. V obstoječi ureditvi reševanja pritožb zoper policijo bi bilo treba odpraviti pomanjkljivosti in probleme, ki spodkopavajo njeno učinkovitost. Skupaj z možnostmi za njihovo odpravo, ki so bile predstavljene v poročilu (poglavje 2 v drugem delu poročila), jih v nadaljevanju še enkrat povzemamo:

#### *Način vložitev pritožbe*

Obrazci za vložitev pritožbe, ki bi vsebovali osnovna navodila in pomembne informacije, bi posamezniku olajšali vložitev pritožbe, hkrati pa bi zmanjšali število nerazumljivih ali nepopolnih pritožb. Takšni obrazci bi morali biti na razpolago na različnih javnih mestih, ne samo na policiji (na primer na upravnih enotah, občinah, knjižnicah, centrih za socialno delo ipd.), vsebovati pa bi morali tudi opozorilo, da za sestavo pritožbe ni potrebno pravno znanje, ampak je treba samo opisati ravnanje policije, za katerega posameznik meni, da je pomenilo poseg v njegove pravice, in opozorilo, da vložitev pritožbe nima nobenih posledic za pritožnika. [2.2.2.1.]

#### *Nadzor nad 'zavržbami', ki jih pravilnik ne predvideva*

Če se v skladu z usmeritvijo ministrstva odgovori policije na pritožbe, iz katerih po mnenju policije ne izhaja domnevna kršitev pravic (ko torej ne gre za zahtevo za dopolnitev oziroma popravo, ampak odgovor s pojasnilom, da zahtevk posameznika ni pritožba in se ne bo obravnaval po pravilniku), ne obravnavajo po 9. členu pravilnika in se tako v zvezi z njimi ne obvešča ministrstvo, mora ministrstvo ob takih usmeritvah zagotoviti tudi ustrezen nadzor nad takšnimi 'zavržbami', ki jih pravilnik ne predvideva. [2.2.2.2.]

### *Presojanje suma storitve kaznivega dejanja, ki se ga preganja po uradni dolžnosti*

Ministrstvo je dolžno opravljati nadzor nad izvajanjem postopkov pomiritev in drugih faz pritožbenega postopka in tako zagotavljati, da pri presojanju suma storitve kaznivega dejanja, ki se ga preganja po uradni dolžnosti, in razvrščanju pritožb ne prihaja do zlorab. [2.2.2.3.]

### *Vloga policista v postopku pomiritve*

Pomiritveni postopki lahko imajo pomemben vpliv na izboljšanje dela policistov in njihov odnos do državljanov ter omogočajo, da se policisti, ki so pripravljeni konstruktivno sodelovati, izognejo nadaljnjim postopkom, ki so za njih pogosto neprijetni. Izključevanje policistov iz procesa pomiritve onemogoča tovrstne učinke pomiritvenega postopka in tako ne izkorišča pomembnega potenciala, ki ga ima pomiritveni postopek za izboljšanje odnosov med policijo in državljani. [2.2.3.1.]

### *(Ne)konstruktivno reševanje 'spora' v pomiritvenem postopku*

Če bi hoteli zagotoviti učinkovite pomiritve, kjer bi stranki iskali sporazumno rešitev za pomiritev spora, bi bilo treba okrepiti vlogo pritožnika in policista, zoper katerega je vložena pritožba, pri ugotavljanju dejstev in njihovi razlagi. Namen tega postopka tako ne bi smel biti v ugotavljanju (policijske) 'resnice', ki jo pritožnik samo sprejme ali zavrne, ampak v skupnem iskanju rešitve, h kateri lahko vsak od udeležencev konstruktivno pripomore. Pri tem bi morale biti predvidene nekatere rešitve postopka (na primer opravičilo policista, pojasnilo ipd.), ki bi jih bilo treba tudi zapisati v zapisnik oziroma evidentirati, kar bi omogočalo nadzor in evaluacijo pomiritvenega postopka. [2.2.3.2.]

### *Vabilo na razgovor*

Vabilo na razgovor v pomiritvenem postopku bi moralo vsebovati pojasnilo o tem, zakaj se pritožnika vabi in kaj lahko pričakuje od razgovora. Poleg tega bi morala biti v vabilu navedena možnost, da se lahko v primeru, ko se pritožnik ob določeni uri ne more udeležiti razgovora, po telefonu ali kako drugače dogovori za drugo uro. [2.2.3.3.]

*Rok za izvedbo pomiritvenega postopka*

Rok za izvedbo te faze postopke je 15 dni od prejema pritožbe, zato je pomembno, da se pritožnika pravočasno povabi na razgovor. Menimo, da v primerih, ko se pritožnik ne more odzvati na vabilo v okviru določenega 15 dnevnega roku zaradi opravičljivih razlogov, to ne bi smelo onemogočiti izvedbe pomiritve. [2.2.3.4.]

*Usposabljanje »mediatorjev« in nadzor nad pomiritvami*

Izvajanje učinkovitih in ustreznih pomiritev bi zahtevalo tudi usposabljanje vseh policistov, ki te pomiritve izvajajo. Takšno usposabljanje bi moralo biti kontinuirano in usmerjeno v sprotno odpravljanje napak, ki se pojavljajo pri izvajanju pomiritev. Poleg tega bi bilo treba na določena časovna razdobja zagotoviti evaluacijo pomiritvenega postopka, kar bi zahtevalo tudi monitoring pomiritev. Iz dokumentacije, ki jo prejme ministrstvo, namreč ni mogoče ugotoviti, na kakšen način je bila pomiritev izvedena, kar je bistveno, ampak samo, kako je bilo ugotovljeno dejansko stanje in ali se je pritožnik s tem strinjal. Na kakšen način oziroma ali sploh poskuša vodja OE policije doseči pomiritev, je mogoče ugotoviti samo z opazovanjem. Glede na to, da je uspešno izvajanje neformalnega reševanja sporov pogojeno tudi z določenimi osebnostnimi lastnostmi, bi bilo treba narediti ustrezno izbiro (testi, monitoring ipd.) med osebami, ki so za to delo primerne, in tistimi, ki niso. [2.2.3.5.]

*Zagotavljanje nepristranskosti policistov, ki sodelujejo v preverjanju*

Glede na to, da preverjanje pritožbe v večini primerov opravljajo policisti, bi bilo treba sprejeti pravilo, da ti ne smejo biti povezani s policisti/policistom zoper katere/ga je vložena pritožba oziroma dogodkom, ki je predmet pritožbe. [2.2.4.1.]

*Vloga uslužbencev ministrstva v preverjanju pritožbe*

Menimo, da bi ministrstvo moralo vsaj v primerih, ko gre za zatiranje resnih kršitev (domnevno grdo ravnanje policije in druge kršitve človekovih pravic, kršitve pravic mladoletnih oseb, diskriminacija...), imenovati za poročevalca uslužbenca ministrstva. To je pomembno za zagotavljanje nepristranskosti pri preiskovanju okoliščin takšnih pritožb. Poleg tega, da bi morali biti v 'resnejših' primerih poročevalci uslužbenci ministrstva, bi bilo treba takrat, ko bi policijska pooblastila omogočila bolj učinkovito preverjanje pritožbe, zagotovi-



ti, da preiskavo opravljajo uslužbenci ministrstva, ki imajo policijska pooblastila. [2.2.4.2.]

#### *Vloga in pooblastila pooblaščenca ministra (vodje senata) pri preverjanju pritožbe*

Po našem mnenju bi moral pooblaščenec ministra, kljub temu, da to iz 25. člena ne izhaja izrecno, zahtevati izvedbo določenih ukrepov za ugotovitev dejanskega stanja, kadar ugotovi, da je bil postopek pri vodji OE policije ali postopek poročevalca pomanjkljiv, kar bi bilo treba v prihodnosti tudi urediti v pravilniku. Poleg tega bi moral imeti pooblaščenec ministrstva možnost predlagati imenovanje novega poročevalca tudi pri preverjanju pritožb, iz katerih izhaja sum storitve kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti. Možnost, da ministrstvo neposredno vpliva na preverjanja, ki jih izvaja policija, preko nadzora in zahtevanja dopolnitev, kakor tudi preko imenovanja svojega poročevalca, je ključen mehanizem, ki lahko omogoči bolj nepristransko preiskovanje pritožb in vpliva tudi na dvig kakovosti preiskav (oziroma preverjanja), ki jih opravlja policija. [2.2.4.3.]

#### *Mnenje strokovne službe policije*

Mnenje strokovne službe policije mora biti omejeno zgolj na vprašanja policijske stroke, ne pa na vprašanje o skladnosti ravnanja policista s predpisi, o katerem mora odločiti senat na podlagi presoje številnih dejstev in dokazov v pritožbeni zadevi. [2.2.4.4.]

#### *Usposobljenost predstavnikov javnosti za odločanje o pritožbi*

Pri spremljanju dela predstavnikov javnosti v senatih je bilo očitno, da ti niso bili deležni nobenega resnega usposabljanja o pritožbenem postopku in področju, ki ga obravnavajo senati in da jih tudi vodje senatov pogosto nezadostno poučijo o postopku in njihovi vlogi. Prav tako smo ugotovili, da si predstavniki javnosti vselej ne prizadevajo za razjasnitev dejanskega stanja in nekateri med njimi na seji ne sodelujejo aktivno. Usposabljanje predstavnikov javnosti v senatih, ki bi vključevalo tudi zunanje strokovnjake in organizacije, ki se ukvarjajo s človekovimi pravicami, bi bilo nujno treba izvesti čim prej in ga v prihodnje kontinuirano zagotavljati. Poleg tega bi morali biti določeni kriteriji za predlaganje oz. imenovanje članov senata, sam postopek imenovanja članov in izbire kandidatov za člane, ki jih predlagajo lokalne skupnosti, pa bi moral biti transparentno urejen. Člani senata bi morale biti verodostojne osebe, ki uživajo



v skupnosti ugled in ki delujejo ali so delovale na pravnem področju ali se na drugih področjih zavzemale za človekove pravice. [2.2.5.1.]

#### *Seznanitev predstavnikov javnosti s pritožbeno zadevo*

Na nekaterih sejah, ki smo jih spremljali, so se pooblaščenci ministrstva ali poročevalci pri obravnavi pritožbe sklicevali na zadeve v spisu, ne da bi se jih na seji vpogledalo oz. jih prebralo. Če predstavniki javnosti pred sejo ne proučijo spisa, teh zadev ne poznajo in njihove vsebine ne morejo presojati. Menimo, da bi še posebej v kompleksnejših primerih, kjer je bilo zbranih veliko dokazov, predstavniki javnosti morali vpogledati v spis in ga kolikor mogoče proučiti pred sejo, da bi lahko sprejeli tehtno odločitev o pritožbi. To bi med drugim pripomoglo tudi k hitrejšem zaključku obravnave. [2.2.5.2.]

#### *Sodelovanje policijskega sindikata pri odločanju o pritožbi*

Sodelovanje policijskega sindikata pri odločanju o pritožbah je v nasprotju s samo idejo novega postopka, ki naj bi končno zagotovil bolj neodvisno obravnavanje pritožb. Poleg spodkopavanja dejanske nepristranskosti pri obravnavanju pritožb, pa je vprašanje tudi, kakšen vpliv bo to imelo na videz nepristranskosti senatov, zaupanje javnosti in samo legitimnost novega pritožbenega mehanizma. [2.2.5.3.]

#### *Prisotnost pritožnika in policista na seji senata*

Pritožnik in policist sta izredno pomemben vir informaciji za člane senata. Zato menimo, da bi bilo treba sprejeti učinkovite ukrepe, ki bi zagotovili večjo navzočnost obeh strank. Za policiste bi morala prisotnost na seji predstavljati delovno obveznost, saj gre za pripombe, ki jih imajo državljani v zvezi z opravljanjem njihovega dela. [2.2.5.4.]

#### *Pravice pritožnika in policista na seji senata*

Glede na to, da preverjanje pritožbe običajno opravljajo uslužbenci policije in da s tega vidika pritožbeni postopek v primerjavi s prejšnjim ni bistveno izboljššan, bi bilo treba zagotoviti, da lahko dokaže, ki jih predložita pritožnik in policist, in njuna dejstva o pritožbi senat neposredno presoja in ni odvisen od presoje poročevalca. K bolj učinkovitemu ugotavljanju dejanskega stanja, pa tudi k večji vključenosti strank v razčiščevanje pritožbene zadeve bi pripomogle pravice pritožnika in policista, da na seji predložita dokaze, da

postavljata vprašanja poročevalcu in predlagata senatu, da odredi izvedbo dodatnih ukrepov. [2.2.5.5]

#### *Podučitev pritožnika in policista o postopku obravnave pritožbe*

Naše ugotovitve kažejo, da bi bilo treba na začetku vsake seje temeljito pojasniti potek pritožbene seje in pravice, ki jih imajo na seji sodelujoči, kar bi preprečilo nesporazume med sejo in tudi pripomoglo k večjemu zadovoljstvu obeh strank s postopkom. Takšno razlago bi bilo smiselno podati tudi že v samem vabilu na obravnavo. [2.2.5.6.]

#### *Dolžnost senata, da ugotovi dejansko stanje*

Ministrstvo bi v prvi vrsti moralo poskrbeti za izvedbo ustreznih dokazov in ugotovitev dejanskega stanja. Glede na to, da je senat ključen element državljanskega nadzora nad reševanjem pritožb, bi bilo treba okrepiti tudi njegovo vlogo pri ugotavljanju dejanskega stanja, ki je podlaga za odločitev o pritožbi. Odločitev senata se ne sme slepo naslanjati na ugotovitve poročevalca, ampak mora temeljiti na čim bolj raziskanih okoliščinah pritožbe, kar bo v določenih primerih zahtevalo tudi prekinitev obravnave in izvedbo dodatnih ukrepov. Sprejem tehtne in poštene odločitve o utemeljenosti pritožbe je odgovornost senata, zato mu mora biti omogočeno, da to odgovorno nalogo tudi izpelje.

Na senatih bi se moralo, kadar je to potrebno za razjasnitev zadeve, izvajati tudi zaslišanja prič in drugih oseb, povezanih z dogodkom. Pritožnika pa bi bilo treba v vabilu, kljub temu, da pravilnik tega izrecno ne navaja, opozoriti, da lahko na obravnavo prinese tudi morebitne listine in dokaze, povezane s pritožbeno zadevo.

Poročevalec bi moral na seji navesti vse ukrepe, ki jih je izvedel pri preverjanju pritožbe, in prebrati izpovedbe morebitnih prič, pritožnika in policista. Vsi člani senata bi morali biti seznanjeni z vsemi pomembnimi dokazi, na katere se sklicuje poročevalec. [2.2.5.7.]

#### *Neustrezno kratek rok za reševanje pritožbe na ministrstvu*

Odpraviti bi morali naravnost seje senata, da se mora zadeva na vsak način zaključiti čim hitreje (t.j. v praksi v eni ali dveh urah). Ni naloga senata, da sejo zaključijo na enem naroku, temveč da čim bolj razjasni dejstva v zvezi s pritožbo. Pri tem je hitrost postopka legitimni cilj, ki pa ne sme nerazumno omejevati obravnave pritožb. 30 dnevni rok, ki ga določa zakon, zato ne sme onemogočiti temeljite

obravnave pritožb in morebitnega izvajanja dodatnih ukrepov za ugotovitev dejanskega stanja, še posebej, če gre za pritožbe, ki navajajo resne kršitve. V resnih in zapletenih primerih bi moralo biti dopustno odstopiti od zakonsko določenega roka, v prihodnosti pa to vprašanje na tak način tudi ustrezno normativno urediti. [2.2.5.8.]

#### *Pristop k obravnavi pritožbe*

Obravnava na senatu naj bo strukturirana po posameznih pritožbenih razlogih. K temu bo pripomoglo tudi branje celotne pritožbe na začetku obravnave ter sistematično poročanje po posameznih pritožbenih razlogih. [2.2.5.9.]

#### *Obravnavanje nerelevantnih vprašanj na seji senata*

Zagotovitev ustreznega usposabljanja za predstavnike javnosti in vodenja senata bi lahko zagotovila bolj učinkovito obravnavanje pritožbe in tudi preprečila, da se na sejah obravnava vprašanja, ki so za pritožbeni postopek nepomembna (na primer prekrški). [2.2.5.10.]

#### *Sprejemanje odločitev na podlagi pomanjkljivo ugotovljenega dejanskega stanja in vprašanje dokaznega bremena*

Menimo, da dokazno breme pri obravnavanju pritožb ne bi smelo bremeniti pritožnika zaradi vsaj treh razlogov. Prvi je problem dokazovanja kršitev policistov, iz katerega tudi izvira zahteva Evropskega sodišča za človekove pravice, da je država dolžna zagotoviti verodostojno in prepričljivo razlago, kako so poškodbe osebe, ki zatrjuje grdo ravnanje, nastale. Drugi razlog je dejstvo, da postopek ne zagotavlja temeljite in nepristranske preiskave okoliščin pritožbe, kar je napaka, ki jo je naredila država in cene zanjo ne bi smeli plačevati pritožniki. Zadnji, vendar prav tako pomemben razlog, pa je vprašanje zagotavljanja zadovoljstva in zaupanja pritožnikov v pritožbeni sistem in policijo.

Pritožbeni postopek ni nadomestilo za sodne mehanizme zagotavljanja odgovornosti, čeprav lahko pripomore k njihovi učinkovitosti. Njegova funkcija bi morala biti tudi zagotavljanje zaupanja državljanov v policijo in izboljšanje policijskega dela. S tem, ko so bili v večini primerov, ki so jih obravnavali senati, pritožniki nezadovoljnih z izidom obravnave, ta namen gotovo ni dosežen (ob trimesečju uporabe pravilnika je bilo od 38 pritožb samo pet spoznanih za delno utemeljene, vse ostale so bile spoznane za neutemeljene).

Vprašanje je, ali je smiselno, da se v primerih, ko ni mogoče z neko razumno stopnjo verjetnosti odločiti o utemeljenosti pritožbe in ko ne gre za resne primere kršitev, o utemeljenosti kljub temu odloči na podlagi dokaznega bremena. Po drugi strani pa bi bilo treba tako postopek preiskave kot odločanja v resnih primerih (sum grdega ravnanja ali drugih kršitev človekovih pravic s strani policije, diskriminacija, domnevna kršitev pravic mladoletnih oseb ...) izpeljati temeljito. Razumljivo je, da so hitrost in stroški postopka pomemben dejavnik, vendar so, če so preiskave netemeljite in senat ne zahteva dopolnitev ter tako odloča na podlagi neverodostojnih ali nepopolnih poročil, čas in sredstva, porabljena za postopek, zapravljeni zaman. [2.2.5.11.]

#### *Utemeljitev odločitve o pritožbi na seji senata*

Odločitev senata mora temeljiti na ugotovljenih dejstvih in stališčih članov senata, ki morajo biti logični in dovolj jasni ter jih je ob njihovi razglasitvi treba na tak način tudi izraziti (oz. povzeti). [2.2.5.12.]

#### *Ovire za videz nepristranskosti in objektivnosti obravnavanja pritožbe*

Seja senata ne sme dajati vtisa povezanosti s policijo in tako pristranskosti pri obravnavi pritožbe. To vključuje vse vidike poteka obravnave, kot so: obnašanje članov senata, predvsem pa poročevalca v odnosu do policista ter okolje, v katerem potekajo seje senata (to ne bi smeli biti na primer prostori v policijskih postajah). Menimo, da bi bilo treba preprečiti tudi to, da bi bili udeleženci seje v policijskih uniformah, predvsem pa takoj prepovedati nošenje orožja na sejah, saj gre za viden znak moči, ki ustvarja neenakost med pritožnikom in policistom, zoper katerega je vložena pritožba ter lahko deluje ustrahovalno. [2.2.5.13.]

#### *Nadzor nad reševanjem pritožb*

Nadzor nad reševanjem pritožb bi moral vključevati tudi sistemske vidike izvajanja pritožbenega postopka, nadzor nad ukrepi, ki jih sprejme policija na podlagi utemeljenih pritožb (disciplinski ukrepi, ovadbe, usposabljanja itd.), in nadzor nad izvajanjem morebitnih usmeritev, ki jih v zvezi s pritožbenim postopkom izda minister. [2.2.6.1.]

#### *Nadzor nad sistemskimi kršitvami in problemi, ki izhajajo iz pritožb*

Kadar je iz pritožb mogoče razbrati določene negativne vzorce ali trende (npr. veliko pritožb na določeno policijsko postajo ali policis-

ta, povečanje števila pritožb zaradi uporabe določenega policijskega pooblastila), bi moralo ministrstvo izvesti sistemske nadzore, predpogoj za to pa je ustrezno zbiranje in analiza podatkov. [2.2.6.2.]

#### *Zagotavljanje zaupanja javnosti v pritožbeni sistem*

Naloga ministrstva (oz. sektorja za pritožbe) mora biti tudi zagotavljanje zaupanja državljanov v sistem reševanja pritožb. Zaupanje in stališča javnosti je mogoče ugotavljati preko raziskav pričakovani državljanov do pritožbenega postopka in njihovih stališč o reševanju pritožb. Prav tako bi bilo treba oblikovati mehanizme za ugotavljanje stališč pritožnikov, policistov in predstavnikov javnosti o pritožbenem postopku, ki bi jih lahko potem uporabili za izboljšanje sistema (na primer vprašalniki o stališčih pritožnika do pritožbenega postopka, v katerem je sodeloval – preko teh vprašalnikov, ki bi jih pritožniki prostovoljno izpolnili, bi lahko prišli tudi do informacij o etnični pripadnosti pritožnikov z namenom ugotovljati morebitno prisotnost večje stopnje grdega ravnanja nad pritožniki iz določene etnične skupine, kar bi bilo v skladu s priporočili Odbora ZN proti mučenju). [2.2.6.3.]

#### *Poročanje javnosti o vseh pomembnih vprašanjih, povezanih z reševanjem pritožb*

Poročila javnosti o pritožbah morajo vsebovati podatke o utemeljenosti pritožb in posameznih pritožbenih razlogov po policijskih upravah. Pritožbeni razlogi morajo biti čim bolj natančno razdelani, še posebej pa mora biti razdelan npr. razlog uporabe prisilnih sredstev. Kategorija »drugo« lahko zajame le manjši del pritožbenih razlogov, ne pa tako kot v poročilu o delu policije za 2003, ko kategorija »drugo« zajema več kot polovico (1163 od skupaj 2289) pritožbenih razlogov. V poročilu bi morali biti po posameznih pritožbenih razlogih navedeni izvedeni disciplinski ukrepi, ovadbe in poslana poročila tožilstvu. Podatki bi morali biti usklajeni s podatki o pritožbah in bi lahko bili predstavljeni tudi v odstotkih vloženi/utemeljeni pritožb. Pri disciplinskih postopkih bi morali biti vključeni tudi podatki o zastaranjih.

Poročilo javnosti o pritožbah bi moralo obravnavati probleme v delu policije, ki so se pokazali pri reševanju pritožb, in predlagati možne rešitve. Hkrati bi moralo vsebovati informacije o delu sektorja za pritožbe (število poročevalcev, vodij senatov itd., izvajanje ukrepov po drugem odstavku 25. člena pravilnika) in drugih dejavnostih

v zvezi s pritožbenim sistemom, kot so npr. morebitne raziskave javnega mnenja o pritožbenem postopku, raziskava zadovoljstva pritožnikov in policistov s postopkom, upoštevanje priporočil sektorja za pritožbe itd. [2.2.7.1.]

### *Informiranje državljanov o pritožbenem postopku – odprtost pritožbenega sistema*

V Sloveniji je bilo očitno storjeno premalo, da bi se pritožbeni postopek približal državljanom in da bi se jih seznanilo s tem, da za postopek po novem skrbi sektor za pritožbe na ministrstvu, kamor se lahko tudi pritožijo. Za dejansko učinkovitost novega pritožbenega postopka, ki zahteva tudi dobro informiranost javnosti o novi ureditvi in možnostih, ki jih nudi posamezniku, ki meni, da mu je policija kršila pravice, bi glede na zgoraj predstavljene ugotovitve ministrstvo moralo zagotoviti vsaj sledeče:

- pregledno in enostavno informativno gradivo, ki bi spodbudilo ljudi, da v primeru kršitev vložijo pritožbo. Še posebej bi se moralo pritožbeno telo potruditi, da bi informacije dosegle družbene skupine, ki so pogosto v stiku s policijo.
- Obrazci za vložitev pritožbe bi morali biti dostopni na vseh pomembnih javnih krajih (policijske postaje, občine, upravne enote, knjižnice, šole).
- Odpreti bi bilo treba redno brezplačno telefonsko številko, na katero bi se lahko obrnili državljanji, ki želijo informacije v zvezi s policijskimi pooblastili in pritožbami, ter tako telefonsko številko tudi oglaševati.
- Izboljšati bi morali informacije o pritožbah na spletnih straneh policije in ministrstva za notranje zadeve in oblikovati na osnovni strani povezavo, tako da uporabniku teh informacij ne bi bilo treba iskati po podstraneh notranjih organizacijskih enot. Obstajati bi morala ena spletna stran (npr. spletna stran sektorja za pritožbe), ki bi vsebovala vse pomembne informacij o pritožbah, Pravilnik o reševanju pritožb, razpisane seje senatov in njihove lokacije, obrazec za pritožbo, morebitne ankete, poročila o pritožbah itd.
- Policisti očitno niso dovolj seznanjeni s pritožbenim postopkom, saj je raziskava, ki smo jo izvedli skupaj z Mirovnim inštitutom, pokazala, da ne poznajo nekaterih osnovnih podatkov, kot je na primer rok za vložitev pritožbe. Odgovornost policista je, da pozna pritožbeni postopek in da posreduje popolne in pravilne

informacije o vložitvi pritožbe vsakomur, ki ga to vpraša, zato bi bilo treba vse policiste podučiti vsaj o temeljnih elementih tega postopka, posebej tistih, ki so pomembni za pritožnika.

- Ministrstvo (oz. sektor za pritožbe) bi moralo v določenih rednih časovnih presledkih preverjati dostopnost informacij o pritožbah na policiji in internetu ter informiranost javnosti o tem vprašanju. [Skupno priporočilo za točko 2.2.8.]





## LITERATURA

1. Association for the Prevention of Torture. *Guide to Jurisprudence on Torture and Ill-treatment: Article 3 of the European Convention for the Protection of Human Rights*. Geneva: APT, 2002.
2. Beattie, Cheryl in Weitzer, Ronald. »Race, Democracy and Law: Civilian Review of Police in Washington D.C.«. V: *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy and Human Rights*, ur. Andrew J. Goldsmith in Colleen Lewis. Portland (Oregon): Hart Publishing, 2000.
3. Brereton, David. »Evaluating the performance of External Oversight Bodies«. V: *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy and Human Rights*, ur. Goldsmith, Andrew J in Lewis, Colleen. Portland (Oregon): Hart Publishing, 2000.
4. Goldsmith, Andrew J. »New directions in police complaints procedures: Some conceptual and cooperative departures«. V: *Police Studies*, 11. 1 (1988).
5. Goldsmith, Andrew J. in Lewis, Colleen, ur. *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy and Human Rights*. Portland (Oregon): Hart Publishing, 2000.
6. Harrison, James in Cunneen, Mary. *An Independent Police Complaints Commission*. Liberty, 2000.
7. Hayes, Maurice. *A Police Ombudsman for Northern Ireland?* Januar 1997.
8. Irish Council for Civil Liberties. *Police Reform*. Marec 2003.
9. Irish Council for Civil Liberties. *Submission on Scheme of the Garda Síochána Bill*. November 2003. Dostopno tudi na: [www.iccl.ie](http://www.iccl.ie)
10. Kaučič, Igor et al., Primerjalna analiza policijsko varnostnih sistemov in nadzora nad njimi - vmesna poročila. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, 2004.
11. Klemenčič, Goran. »Svoboda ali varnost - napačno vprašanje«, *Posvet: Varovanje človekovih pravic in svoboščin v postopkih represivnih organov*, ur. Darko Maver et. al. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 8. maj 2002.
12. Klemenčič, Goran, Kečanović, Bećir in Žaberl, Miroslav. *Vaše pravice v policijskih postopkih*. Ljubljana: Pasadena, 2002.
13. Lewis, Colleen. *Complaints Against Police - The Politics of Reform*. Sydney: Hawkins Press, 1999.

14. Moore, Linda in O'Rawe, Mary. *Human Rights on Duty: Principles for better policing - International lessons for Northern Ireland*. Belfast: Committee on the Administration of Justice, 1997
15. Perez Douglas W. *Common Sense about Police Review*. Philadelphia: Temple University Press, 1994.
16. Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE). *Preventing Torture: A Handbook for OSCE Field Staff*, 1999, točka 4.5. - *Complaints mechanisms*.
17. Phillips, Emma in Trone, Jennifer. *Building Public Confidence in Police Through Civilian Oversight*. New York: Vera Institute of Justice, september 2002.
18. Ribičič, Ciril. »Nacionalno in evropsko pravo človekovih pravic, medsebojno podrejanje in omejevanje ali sinergija«. V: *Javna uprava* (sep. 2003) št. 3.
19. Stenning, Philip C. »Evaluating Police Complaints Legislation: A Suggested Framework«. V: *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy and Human Rights*, ur. Goldsmith, Andrew J. in Lewis, Colleen. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2000.
20. Stone, Christopher in Bobb, Merrick. *Civilian Oversight of the Police in Democratic Societies*. Los Angeles: Vera Institute of Justice, 2002.
21. Šturm, Lovro, ur. *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002.
22. The Human Rights Commission (Irska). *A Proposal for a new Garda Complaints System*, december 2002.
23. Trpin, Gorazd. »Relativna samostojnost represivnih organov«. V: *Posvet: Varovanje človekovih pravic in svoboščin v postopkih represivnih organov*, ur. Darko Maver et.al. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 8. maj 2002.
24. Uildriks, Niels in Reenen, Piet Van. *Policing Post-Communist Societies: Police-Public Violence, Democratic Policing and Human Rights*. Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2003.
25. Walker, Samuel *Police Accountability: The Role of Citizen Oversight*. Belmont: Wadsworth, 2001.
26. Walker, Samuel, Archbold, Carol in Herbst, Leigh. *Mediating Citizen Complaints Against Police Officers: A Guide For Police and Community Leaders*. U.S. Department of Justice, 2002. Dostopno na [www.cops.usdoj.gov](http://www.cops.usdoj.gov)
27. Ward Heather H. »A Framework for Democratic Police Accountability«. V: *The Agreement and a new beginning to policing in Northern Ireland*. Committee on the Administration of Justice, 1999.

## Poročila:

1. Amnesty International. *Republika Slovenija: Poročilo Amnesty International Odboru ZN proti mučenju*. April 2003. AI indeks: EUR 68/001/2003.
2. Amnesty International. *Odprto pismo Ministru za notranje zadeve*. 21. maj 2002. AI indeks: EUR 68/2002.01.
3. Amnesty International, *Letno poročilo 2004: Slovenia*. AI indeks POL 10/004/2004.
4. Amnesty International. *Letno pročitlo 2001: Slovenia*. AI indeks POL 10/001/2001.
5. Amnesty International, *Concerns in Europe and Central Asia*, januar-junij 2003: Slovenija. AI indeks: EUR 01/016/2003.
6. Amnesty International, *Austria before the UN Committee against Torture: allegations of police ill-treatment*. 24. marec 2000. AI indeks: EUR 13/01/00.
7. Amnesty International, *The Wrong Side of the Law? Allegations of Police Ill-treatment and Excessive Use of Force in Germany*. AI indeks: EUR 23/003/2003.
8. Amnesty International. *ZAMBIA: Applying the law fairly or fatally? Police violation of human rights in Zambia*. April 1999. AI index: AFR 63/01/99.
9. Amnesty International. *United States of America: Amnesty International's Concerns on Police Abuse in Prince George's County, Maryland*. Avgust 2002. AI indeks: AMR 51/126/2002.
10. Amnesty International. *Timor-Leste: Briefing to Security Council Members on policing and security in Timor-Leste*. Marec 2003. AI indeks ASA 57/001/2003) [web.amnesty.org/library/index/engasa570012003](http://web.amnesty.org/library/index/engasa570012003)
11. Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI). *Tretje poročilo o Nemčiji*. 5. december 2003. CRI (2004) 23.
12. Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI). *Drugo poročilo o Sloveniji*. December 2002. CRI (2003) 39.
13. Evropski odbor za preprečevanje mučenja (CPT). *Poročilo avstrijski vladi glede obiska, ki ga je v Avstriji CPT izvedel med 26. septembrom in 7. oktobrom 1994*. CPT/Inf (96) 28.
14. Evropski odbor za preprečevanje mučenja (CPT). *Poročilo avstrijski vladi glede obiska, ki ga je v Avstriji CPT izvedel med 20. in 27. majem 1990*. CPT/Inf (91) 10.
15. Evropski odbor za preprečevanje mučenja (CPT). *Poročilo slovenski vladi glede obiska, ki ga je CPT v Sloveniji izvedel med 16. in 27. septembrom 2001*. CPT/Inf (2002) 36.
16. Evropski odbor za preprečevanje mučenja (CPT). *Odgovor slovenske vlade*

- na poročilo CPTja glede obiska, ki ga je CPT v Sloveniji izvedel med 16. in 27. septembrom 2001. CPT/Inf (2002) 37.
17. Evropski odbor za preprečevanje mučenja (CPT). *Poročilo slovenski vladi glede obiska, ki ga je CPT v Sloveniji izvedel med 19. in 28. februarjem 1995.* CPT/Inf (96) 18.
  18. Evropski odbor za preprečevanje mučenja (CPT). *Poročilo Vladi Združenega kraljestva glede obiska, ki ga je CPT v Združenem kraljestvu izvedel med 8. in 17. septembrom 1997.* CPT/Inf (2000) 1.
  19. E.U. Evropska komisija. *Redno poročilo o napredku Slovenije pri vključevanju v EU - 2001.* 31. november 2001. SEC(2001)1755.
  20. E.U. Network of Independent experts on fundamental rights. *Report on the situation of fundamental rights in Slovenia in 2003.* Januar 2004. CFR-CDF.repSI.2003.
  21. Independent commission on policing for Northern Ireland. *The report of the Independent commission on policing for Northern Ireland: A new Beginning: Policing in Northern Ireland - 'Patten Report'.* September 1999.
  22. Ministrstvo za notranje zadeve - Policija. *Poročilo o delu policije za leto 2003.* Ljubljana 2004. [www.policija.si/si/statistika/lp/2003/lp2003.pdf](http://www.policija.si/si/statistika/lp/2003/lp2003.pdf)
  23. Odbor ZN proti mučenju (CAT). *Zaključki in priporočila: Slovenija.* 27. maj 2003. CAT/C/CR/30/4.
  24. Odbor ZN proti mučenju (CAT). *Drugo periodično poročilo Avstrije.* 15. december 1998. CAT/C/17/Add.21.
  25. Odbor ZN proti mučenju (CAT). *Drugo periodično poročilo Nemčije.* 30. julij 1997. CAT/C/29/Add.2.
  26. Odbor ZN proti mučenju (CAT). *Zaključki in priporočila: Slovenija,* 27. maj 2003. CAT/C/CR/30/4, par. 6. d.
  27. Odbor ZN za človekove pravice, *Zaključne ugotovitve: Nemčija.* 8. november 1996, CCPR/C/79/Add.73 - *Concluding Observations/Comments.*
  28. *Police Ombudsman for NI, Annual Report: April 2002 - March 2003.* [www.nio.gov.uk/pdf/newtsn2003.pdf](http://www.nio.gov.uk/pdf/newtsn2003.pdf)
  29. *Police Ombudsman for Northern Ireland, Annual Review (2003).* Dostopno na: [www.policeombudsman.org](http://www.policeombudsman.org).
  30. Report of a Commission of inquiry into possible illegal activities and associated police misconduct - *'The Fitzgerald report,'* 1989.
  31. Univerza v Ljubljani, FDV - Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij. *Stališča slovenske javnosti o policiji,* junij 2003.
  32. Varuh človekovih pravic RS. *Letno poročilo 2001: Sedmo redno letno poročilo.* Ljubljana, junij 2002.

33. Varuh človekovih pravic RS. *Letno poročilo 2002*: Osmo redno letno poročilo. Ljubljana, junij 2003.
34. Varuh človekovih pravic RS. *Letno poročilo 2003*: Deveto redno letno poročilo. Ljubljana, marec 2004.

### **Mednarodni pravni viri:**

1. *Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin*. Odbor ministrov Sveta Evrope. 4. november 1950. Ur. l. RS, št. 33/94.
2. *Evropski kodeks policijske etike*. Odbor ministrov Sveta Evrope. 19. september 2001. Priporočilo Rec(2001)10 s Komentarjem. Dostopno na [www.coe.int/](http://www.coe.int/)
3. *Konvencija proti mučenju in drugim oblikam okrutnega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja*. Generalna skupščina ZN. 10. december 1984. A/RES 39/46. Ur. l. RS, št. 24/1993.
4. *Kodeks ravnanja policijskih uslužbencev* (UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials). Generalna skuščin ZN. 17. december 1979. Resolucija št. 34/169. Objavljeno v: Društvo za Združene narode za Republiko Slovenijo, Človekove pravice, Zbirka mednarodnih dokumentov, II. del Univerzalni dokumenti (Ljubljana, 1996).
5. *Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah*. Generalna skupščina ZN. 16. december 1966. Resolucija št. 2200 A(XXI).
6. *Resolution 690 (1979) on the Declaration on the Police*. Parlamentarna skupščina Sveta Evrope.
7. *Splošna deklaracija človekovih pravic*. Generalna skupščina ZN. 10. december 1948. Resolucija št. 217 A(III)).
8. *Temeljna načela o uporabi sile in strelnega orožja policijskih uslužbencev* (UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials), sprejeta na 8. kongresu Združenih narodov o preprečevanju kriminalitete in obravnavanju prestopnikov v Havani na Kubi od 27. avgusta do 7. septembra 1990. Objavljeno v: Društvo za Združene narode za Republiko Slovenijo, Človekove pravice, Zbirka mednarodnih dokumentov, II. del - Univerzalni dokumenti (Ljubljana, 1996).
9. *Temeljna načela za varstvo vseh oseb, ki so kakorkoli priprte ali zaprte* (UN Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment). Generalna skupščina ZN. 9. december 1988. Resolucija št. 43/173. Objavljeno v: Društvo za Združene narode za Republiko Slovenijo, Človekove pravice, Zbirka mednarodnih dokumentov, II. del - Univerzalni dokumenti (Ljubljana, 1996).

## **Odločbe Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP):**

1. Assenov in drugi proti Bolgariji, ESČP, 28. oktober 1998, št. 24760/94.
2. Ergi proti Turčiji, ESČP, 28. julij 1998, št. 23818/94.
3. Kelly in drugi proti Združenemu kraljestvu, ESČP, 4. avgust 2001, št. 30054/96.
4. Mc Kerr proti Združenemu kraljestvu, ESČP, 4. avgust 2001, št. 28883/95.
5. Rehbock proti Sloveniji, ESČP, 28. november 2000, št. 29462/95.
6. Ribitch proti Avstriji, ESČP, 14. december 1995, št. 18896/91.
7. Shanaghan proti Združenemu kraljestvu, ESČP, 4. avgust 2001, št. 37715/97.

## **Slovenski pravni viri:**

1. *Ustava Republike Slovenije* (URS). Ur. l. RS, št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004.
2. *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja* (ZDIJZ), Ur. l. RS, št. 24/2003.
3. *Zakon o državni upravi* (ZDU-1). Ur. l. RS, št. 52/2002.
4. *Zakon o javnih uslužbencih* (ZJU). Ur. l. RS, št. 56-2759/2002.
5. *Zakon o kazenskem postopku*. Ur. l. RS, št. 116/03 - uradno prečiščeno besedilo.
6. *Kazenski zakonik - uradno prečiščeno besedilo* (KZ-UPB1). Ur. l. RS, št. 95/2004.
7. *Zakon o notranjih zadevah*. Uradni list SRS, št. 28-1391/80.
8. *Zakona o policiji* (Zpol). Ur. l. RS, št. 49/1998.
9. *Zakon o policiji - uradno prečiščeno besedilo* (ZPol-UPB1). Ur. l. RS, št. 110-/2003.
10. *Zakon o splošnem upravnem postopku* (ZUP). Ur. l. RS št. 80/1999.
11. *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o policiji* (Zpol-B). Ur. l. RS, št. 79/2003
12. *Zakon o varuhu človekovih pravic* (ZVarCP). Ur. l. RS, št. 71 /1993
13. *Navodilo za reševanje pritožb*. Ur. l. RS št. 103/2000.
14. *Pravilnik o policijskih pooblastilih*. Ur. l. RS št. 51/2000
15. *Pravilnik o reševanju pritožb*. Ur. l. RS, št. 1/2004.
16. *Poslovnik varuha človekovih pravic*. Ur. l. RS, št. 63 /1995.
17. *Strokovno navodilo o sodelovanju policije in državnega tožilstva pri odkrivanju in pregonu storilcev kaznivih dejanj*, podpisano v Ljubljani, dne 10. 12. 2001.
18. *Kazenski zakonik - uradno prečiščeno besedilo* (KZ-UPB1). Ur. l. RS, št. 95/2004.
19. *Ministrstvo za notranje zadeve. Usmeritve za izvajanje novega pritožbenega postopka*. 15. 04. 2004, šifra 143-1-012-1/2004



20. Ministrstvo za notranje zadeve. *Usmeritve za reševanje pritožb zoper policiste*. 27. 05. 2004, šifra: 143-1-012-1/2004/2.
21. Ministrstvo za notranje zadeve. *Sklep o imenovanju predstavnikov lokalnih skupnosti in predstavnikov civilne družbe, organizacij strokovne javnosti in nevladnih organizacij za člane senatov*. 3. marec 2004.
22. Zakonodajno pravna služba Državnega zbora. *Mnenju k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o policiji (Zpol-B)* (druga obravnava). 12. junij 2003, številka 210-01/94-5/24, EPA 808-III.

### **Pravni viri iz drugih držav:**

Združeno kraljestvo:

1. *Police Act 1964*.
2. *Police Act 1996*.
3. *Police Reform Act 2002*.
4. *Police (Northern Ireland) Act 1998*.
5. *Police (Northern Ireland) Act 2000*.
6. *Police (Northern Ireland) Act 2003*.
7. *Home Office, The Police and Criminal Evidence (Application to Police Ombudsman) Order (NI) 2000*.
8. *Home Office, Complaints Against Police: Framework for a New System*, december 2000, s. 4.
9. *Home Office. New Police Complaints System: Thematic Paper No.7*. Julij 2003.
10. Independent Police Complaints Commission. *Policy and Strategic Direction, Guardianship of the Police Complaints System*. 2003.

Irska:

1. *Garda Síochána (Complaints) Act 1986*.
2. *Scheme of the Garda Síochána Bill 2003*.
3. *Garda Síochána Bill 2004* (še v zakonodajnem postopku).

Avstrija:

1. *Sicherheitspolizeigesetz – SPG*, Federal Gazette No. 566/1991.
2. *Richtlinienverordnung – RLV*, Federal Gazette No. 266/1993.

Nizozemska:

1. *Regulations for procedures for treatment, investigation and settlement of complaints concerning actions of police officers serving in the Amsterdam-Amstelland district force*, City Gazette, Dept.3, Series No. 165, Amsterdam, september 1994 – angleški prevod.

### **Elektronski viri:**

1. Neodvisna komisija za pritožbe zoper policijo v Angliji: [www.ipcc.gov.uk](http://www.ipcc.gov.uk).
2. Ombudsman v Viktoriji, Avstralija: [www.ombudsman.vic.gov.au/omb1.html](http://www.ombudsman.vic.gov.au/omb1.html)
3. Sektor za reševanje pritožb v Direktoratu za policijo in druge varnostne naloge: [www.mnz.si/si/15.php](http://www.mnz.si/si/15.php)
4. Trojanowicz, Robert, *Police Accountability*: [www.concentric.net/~dwoods/account.htm](http://www.concentric.net/~dwoods/account.htm)
5. Office of Citizen Complaint Review (Urad za reševanje pritožb državljanov), Washington D.C.: [www.occr.dc.gov](http://www.occr.dc.gov)

### **Pogovori, intervjuji**

1. Pogovor s Pavlom Čelikom, nekdanjim načelnikom slovenske policije, Ljubljana, 8. april 2004.
2. Pogovor z Bečirjem Kečanovičem, vodjem sektorja za nadzor policije v Direktoratu za policijo in druge varnostne naloge na Ministrstvu za notranje zadeve, Ljubljana, 30. april 2004.
3. Pogovor z Jernejem Klaričem, vodjo referata za pritožbe na Oddelku za pritožbe in notranjo zaščito na Generalni policijski upravi, Ljubljana, 22. april 2004.
4. Pogovor z Dragom Marinkovičem, vodjem sektorja za pritožbe v Direktoratu za policijo in druge varnostne naloge na Ministrstvu za notranje zadeve, Ljubljana, 16. julij 2004.
5. Pogovor z Dragom Marinkovičem, vodjem sektorja za pritožbe, Ljubljana, 26. april 2004.
6. Pogovor z Marijo Mikulan, Uprava uniformirane policije, Ljubljana, 23. december 2003.
7. Pogovor z Miroslavom Žaberlom, direktorjem Direktorata za policijo in druge varnostne naloge na Ministrstvu za notranje zadeve, Ljubljana, 27. julij 2004.

### **Ostalo:**

1. Amnesty International Slovenije, sporočilo za javnost ob začetku uporabe novega pravilnika za reševanje pritožb (27. februarja 2004), [www.amnesty.si/clanek.php?id=143&|=mediji](http://www.amnesty.si/clanek.php?id=143&|=mediji).
2. Delo. »Pogled policista na reševanje pritožb po novem: »Ne trdim, da je bil stari postopek idealen, toda...«. 29. julij 2004.
3. Dnevnik. »Varuh opozoril na delo in kršitve vlade, policije in problem džamije«. 3. april 2002.



4. Irish Examiner. *Garda Inspectorate no real improvement on Complaints Board*. 16. 12. 2003.
5. Ministrstvo za notranje zadeve RS, Gradivo za javnost, 24. 02. 2004, 193.2.236.95/dato3.nsf/OC/040224094838E/\$file/pritozbe1.doc
6. Ministrstvo za notranje zadeve, Gradivo za javnost, 21. 05. 2004, 193.2.236.95/dato3.nsf/OC/0405210951002/\$file/pritozbe,\_21.5.2004.doc
7. Območni policijski sindikat Dolenjske in Bele Krajine. *Pripombe na besedilo predloga zakona o policiji*. 16. junij 2003.
8. *Pripombe in predlogi nekaterih nevladnih organizacij na osnutek pravilnika o reševanju pritožb zaradi kršitev pravic ali svoboščin v policijskih postopkih*. Ljubljana 15. april 2003.
9. *Pripombe nekaterih nevladnih organizacij na predlagane spremembe 28. člena Zakona o policiji oziroma na 15. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o policiji*. Ljubljana 15. april 2003.
10. *Pripombe Amnesty International Slovenije in Mirovnega inštituta na osnutek pravilnika o reševanju pritožb*. Ljubljana 30. september 2003.
11. The Irish Times. *Board worried as complaints against gardai are dropped*. 22. junij 2001.
12. Večer, št. 77. *Varuh človekovih pravic ocenjuje, da vlada krši zakonodajo*. 3. april. 2002.
13. Večer št. 78. »(Ne)nadzorovano nasilje«. 4. april 2002

## **Vodja projekta**

Katarina Zidar

## **Raziskovalci**

Katarina Zidar

Peter Lipoglavšek

mag. Marko Kirn

Cecile Plunet

## **Recenzijska skupina**

prof. dr. Albin Igličar

mag. Bećir Kečanović

mag. Goran Klemenčič

mag. Aldo Milohnič

Cristina Sganga, svetovalka za človekove pravice in reforme policije

## **Korekture**

Metka Naglič

Alenka Jerše

## **Oblika in prelom**

Dean Zagorac

## **Izdajatelj**

Društvo Amnesty International Slovenije

## **Tisk**

Schwarz, Ljubljana

---

*Amnesty International* je svetovno gibanje ljudi, ki se zavzemamo za človekove pravice. Naši pozivi za zaščito žrtev in prenehanje kršitev človekovih pravic temeljijo na podrobnih in verodostojnih raziskavah ter na mednarodnem pravu. Smo neodvisni od vsakršne vlade, politične ideologije, gospodarskih interesov ali vere in za svoje delo ne sprejemamo državnega denarja. Organizacija se financira iz članarin, prostovoljnih prispevkov posameznikov in donacij gospodarskih subjektov. Za projekte s področja izobraževanja za človekove pravice lahko Amnesty International pomoč prejema tudi od države.



ISBN 961-6544-00-4



9 7 8 9 6 1 6 5 4 4 0 0 9